

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย

เรื่อง แนวทางการปฏิบัติสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ไม่เห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรที่จะอนุญาตให้บุคคลใด
ดำเนินการกำจัดมูลฝอยตามความในมาตรา ๑๘ วรรคสาม

องค์การบริหารส่วนตำบล. ได้มีหนังสือที่ อย ๘๔๗๐๑/๔๙๖ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ เพื่อขอหารือเกี่ยวกับการพิจารณาออกใบอนุญาตกำจัดมูลฝอย รายละเอียดดังนี้

บริษัท A ได้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ย ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล. ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ โดยใช้เครื่องจักร ๕๐ แรงม้าและรับมูลฝอยจากชุมชน มาคัดแยก แล้วกำจัดด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยโดยมีปริมาณมูลฝอยประมาณ ๑๕๐ ตัน/วัน ซึ่งการดำเนินการกำจัด มูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ องค์การบริหารส่วนตำบล. จึง ขอหารือดังนี้

๑. เนื่องด้วยการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยซึ่งทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทน ด้วยการคิดค่าบริการนั้น ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้จำแนกวิธีการกำจัดมูลฝอยทั่วไปเป็น ๕ วิธี โดยรวมไปถึงการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ย ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล. เห็นว่าการประกอบกิจการรับกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ย จึงต้องขอ ใบอนุญาตจากองค์การบริหารส่วนตำบล. ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๒๒ (๓) ความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกต้องหรือไม่

๒. กรณีตามข้อ ๑ หากองค์การบริหารส่วนตำบล. มีหน้าที่และอำนาจในการออกใบอนุญาต กำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ย ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล. เห็นว่าการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีดังกล่าว มีระบบการดำเนินการที่ซับซ้อนและอาจมีปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็นซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ อย่างรุนแรง แต่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎอื่นๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่ได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมดูแลและตรวจสอบการดำเนินการ เชิงเทคนิคหรือหลักวิชาการสิ่งแวดล้อมหรือวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต เพียงแต่ระบุแนวทางในการควบคุมกำกับดูแลอย่างกว้างๆ ไว้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๒๒ (๑) และข้อ ๒๕ ของกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งแตกต่างจากการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการ ฝังกลบและการเผาในเตาเผาซึ่งได้ระบุรายละเอียดในการตรวจสอบก่อนพิจารณาออกใบอนุญาตไว้โดยละเอียด ทั้งนี้ ตามข้อ ๒๓ และข้อ ๒๔ กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบกับ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความ ชัดเจนในการนำมาใช้ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการ และในการพิจารณาเพื่อออก ใบอนุญาตให้กำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ย หากพิจารณาตามข้อ ๒๕ กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการ มูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่น ต้องมีระบบบำบัดกลิ่นจากมูลฝอยทั่วไปภายในอาคารคัดแยกมูลฝอยทั่วไป ในกรณีจะต้องใช้ระบบบำบัดกลิ่นแบบใดมีระบบเชิงวิศวกรรมแบบใดจึงจะสามารถป้องกันกลิ่นเหม็นมิให้ ก่อผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ หรือที่ระบุให้ต้องมีระบบบำบัดน้ำชะมูลฝอยน้ำเสียจากสถานคัดแยกและ สถานหมักทำปุ๋ย ต้องพิจารณาระบบน้ำเสียอย่างไรไม่ให้กระทบกับสิ่งแวดล้อม จากกรณีดังกล่าวมานั้น

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๑๓๕๕ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ซึ่งกรมอนามัยมีถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล.

การกำจัดมูลฝอยโดยวิธีการหมักทำปุ๋ยนั้น มีกระบวนการเชิงเทคนิคที่มีความซับซ้อน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล. ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบระบบการดำเนินการดังกล่าวประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุญาตให้กำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยยังไม่มีหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลที่ชัดเจน เพียงพอที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบล. ควบคุมดูแลการประกอบกิจการเพื่อมิให้กระทบกับชุมชน ซึ่งในการพิจารณาออกใบอนุญาตต้องการบริหารส่วนตำบล. ต้องพิจารณาอย่างรอบด้านและอย่างระมัดระวังมากที่สุด เนื่องจากกิจการดังกล่าวอาจเกิดผลกระทบกับประชาชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล. จึงขอหารือว่า ด้วยการขาดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบและควบคุมดูแลระบบการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยและยังไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกำกับดูแลกิจการนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล. จะอาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล. ได้หรือไม่

๓. กรณีตามข้อ ๒ หากต้องพิจารณาออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยนั้น ในการตรวจสอบระบบต่างๆ ที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๕ กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่น

๓.๑ ระบบการคัดแยกมูลฝอยเพื่อนำมาหมักทำปุ๋ย

๓.๒ ระบบบำบัดกลิ่นจากมูลฝอยภายในอาคารคัดแยก

๓.๓ ระบบป้องกันสัตว์และแมลงพาหะนำโรค ฝุ่นละออง กลิ่น เสียง ความสั่นสะเทือน ที่อาจก่อให้เกิดความรำคาญหรือผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

๓.๔ ระบบบำบัดน้ำชะมูลฝอยทั่วไป น้ำเสียจากสถานที่คัดแยกและสถานที่หมักทำปุ๋ย

ซึ่งระบบต่างๆ ดังกล่าวมาข้างต้นหากองค์การบริหารส่วนตำบล. ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ในการตรวจสอบและวิเคราะห์แบบแปลนระบบป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบล. ต้องประสานงานกับหน่วยงานใดในการตรวจสอบว่าระบบที่ผู้ประกอบการนำเสนอมาเพื่อขอประกอบกิจการนั้นได้มาตรฐานหรือจะสามารถป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ได้ ทั้งนี้ ในกรณีกำหนดให้บริษัทผู้ยื่นขอประกอบกิจการเป็นผู้จัดหาหน่วยงานเอกชนมาเพื่อรับรองระบบของตนเองนั้น แม้จะได้มาตรฐานตามกฎหมายและระบบวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมจริงแต่ต้องการบริหารส่วนตำบล. ก็ยังขาดบุคลากรที่จะวิเคราะห์ตรวจสอบว่าระบบดังกล่าวนั้นได้มาตรฐานจริงหรือไม่จึงยังจำเป็นต้องมีหน่วยงานราชการที่ช่วยวิเคราะห์ตรวจสอบระบบอีกชั้นหนึ่ง

๔. ในกรณีที่มีหน่วยงานที่จะร่วมตรวจสอบและวิเคราะห์แบบแปลนและระบบการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานของกฎหมายและมาตรฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล. ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบระบบกำจัดมูลฝอยดังกล่าวต้องประสานกับหน่วยงานอื่นที่ร่วมตรวจสอบซึ่งการประสานงานกับหน่วยงานอื่นในการตรวจสอบระบบดังกล่าวอาจจะต้องใช้เวลามากกว่าการพิจารณากระบวนการกำจัดมูลฝอยเอง หากองค์การบริหารส่วนตำบล. ใช้เวลาในการพิจารณาคำขอเพื่อออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยเกิน ๖๐ วัน นับแต่ยื่นคำขอพร้อมเอกสารถูกต้องครบถ้วน (โดยหลักแล้วต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน และในกรณีมีเหตุจำเป็นขยายระยะเวลาการพิจารณาได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๑๕ วัน) ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๖ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีนี้หากครบ ๖๐ วันนับแต่ได้รับคำขอพร้อมมีการยื่นเอกสารที่ถูกต้องครบถ้วนแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบล. จะสามารถขยายเวลาในการพิจารณาอนุญาตออกไปอีกได้หรือไม่ และเป็นเวลาเท่าใด

๕. เนื่องด้วยมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติไว้ว่าบรรดาใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่ เป็นผู้ออกใบอนุญาตนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล. จึงขอหารือว่า คำว่า “ให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจ

ของราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ออกใบอนุญาต” มีความหมายอย่างไรหากเป็นกรณีของการออกใบอนุญาตให้กำจัดมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจ กล่าวคือ ในกรณีของการกำจัดมูลฝอยผู้ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะรับกำจัดมูลฝอยได้เฉพาะในส่วนที่เป็นมูลฝอยของท้องถิ่นผู้ออกใบอนุญาต หรือจะสามารถนำมูลฝอยจากตำบลอื่น หรืออำเภออื่นหรือจังหวัดอื่นซึ่งอยู่นอกพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกใบอนุญาตมากำจัดได้หรือไม่

๖. ด้วยมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๓) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้ ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ ปฏิบัติ

ด้วยกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้นองค์การบริหารส่วนตำบล. สามารถออกข้อบัญญัติ ขององค์การบริหารส่วนตำบล. โดยกำหนดห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกำจัดมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจ นำมูลฝอยต่างอำเภอหรือต่างจังหวัดมากำจัดในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล. (ผู้ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ) ได้หรือไม่

๗. เนื่องด้วยประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดไว้เฉพาะกิจการรับกำจัดมูลฝอยทั่วไปด้วยวิธีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาลและการเผาในเตาเผา เท่านั้นที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ไม่ได้ระบุถึงการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล. เห็นว่าการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยนั้นเป็นกิจการ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ และดังนั้นเมื่อประชาชนอาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการ กำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ย หากองค์การบริหารส่วนตำบล. จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและกำหนดว่า ก่อนพิจารณาออกใบอนุญาตกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในตำบล. ก่อน (การทำประชาคมรับฟังความคิดเห็นประชาชนเฉพาะในตำบล) องค์การบริหารส่วนตำบล. จะออกข้อบัญญัติ ในกรณีดังกล่าวมาข้างต้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๗๑

๑. ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๑๘^๒ การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรราชการส่วนท้องถิ่นอาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา ๑๙ ได้

^๒ **มาตรา ๑๘** การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของ ราชการส่วนท้องถิ่น

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันได้ แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง โดยคำแนะนำของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการร่วมกันได้

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการตามวรรคหนึ่งแทนภายใต้การ ควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ตามมาตรา ๑๙ ก็ได้

มาตรา ๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา ๒๐^๓ ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ

มาตรา ๕๕^๔ ใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่ เป็นผู้ออกใบอนุญาตนั้น

กฎกระทรวงสุทธลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๔ ให้หน่วยงานหรือบุคคลดังต่อไปนี้ดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยทั่วไป ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้

(๑) ราชการส่วนท้องถิ่น

(๔) บุคคลซึ่งได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยทั่วไปโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ ตามมาตรา ๑๙

ข้อ ๒๑ หน่วยงานหรือบุคคลตามข้อ ๔ วรรคหนึ่ง ต้องดำเนินการกำจัดมูลฝอยทั่วไป ดังต่อไปนี้

บทบัญญัติตามมาตรานี้ และมาตรา ๑๙ มิให้ใช้บังคับกับการจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แต่ให้ผู้ดำเนินกิจการโรงงานที่มีของเสียอันตรายและผู้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขนหรือกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าว แจ้งการดำเนินการเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

^๓ **มาตรา ๒๐** เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

(๒) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

(๓) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุทธลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ

(๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องด้วยสุทธลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

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

(๖) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุทธลักษณะ

^๔ **มาตรา ๕๕** บรรดาใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีอายุหนึ่งปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่ เป็นผู้ออกใบอนุญาตนั้น

การขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอพร้อมกับเสียค่าธรรมเนียมแล้วให้ประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอต่ออายุใบอนุญาต และการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น

(๑) กำจัดมูลฝอยทั่วไปโดยวิธีหนึ่งวิธีใดตามที่กำหนดในข้อ ๒๒ โดยให้ศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ก่อนทำการก่อสร้างระบบกำจัดมูลฝอยทั่วไป และมีมาตรการควบคุมกำกับการดำเนินงานกำจัดมูลฝอยทั่วไปในแต่ละวิธีให้เป็นไปตามสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไปเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม

ข้อ ๒๒ การกำจัดมูลฝอยทั่วไป ให้ดำเนินการตามวิธีหนึ่งวิธีใด ดังต่อไปนี้

(๑) การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล

(๒) การเผาในเตาเผา

(๓) การหมักทำปุ๋ยและการหมักทำก๊าซชีวภาพ

(๔) การกำจัดแบบผสมผสาน

(๕) วิธีอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๒. ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้นำประเด็นข้อหารือดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ครั้งที่ ๘ - ๑/๒๕๖๓ วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๒ ซึ่งที่ประชุมได้มีความเห็นและมติ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยซึ่งทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการนั้น ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้จำแนกวิธีการกำจัดมูลฝอยทั่วไปเป็น ๕ วิธี โดยรวมไปถึงการกำจัดมูลฝอยโดยวิธีการหมักทำปุ๋ย ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล. เห็นว่าการประกอบกิจการรับกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ย จึงต้องขอใบอนุญาตจากองค์การบริหารส่วนตำบล. ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๒๒ (๓) ความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกต้องหรือไม่

ความเห็น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๘ การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการตามวรรคหนึ่งแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา ๑๙ ก็ได้ มาตรา ๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น หากบริษัท A ดำเนินการกำจัดมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ ต้องขอรับใบอนุญาตดำเนินการรับทำการกำจัดมูลฝอย จากองค์การบริหารส่วนตำบล. ตามความในมาตรา ๑๙

ประเด็นที่ ๒ กรณีตามข้อ ๑ หากองค์การบริหารส่วนตำบล. มีหน้าที่และอำนาจในการออกใบอนุญาตกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ย ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล. เห็นว่าการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีดังกล่าวมีระบบการดำเนินการที่ซับซ้อนและอาจมีปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็นซึ่งมีผลกระทบกับประชาชนในพื้นที่อย่างรุนแรง แต่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎอื่นๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่ได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมดูแลและตรวจสอบการดำเนินการเชิงเทคนิคหรือหลักวิชาการสิ่งแวดล้อมหรือวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตเพียงแต่ระบุแนวทางในการควบคุมกำกับดูแลอย่างกว้างๆ ไว้ ตามข้อ ๒๕ กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่น ต้องมีระบบบำบัดกลิ่นจากมูลฝอยทั่วไปภายในอาคารคัดแยกมูลฝอยทั่วไป ในกรณีจะต้องใช้ระบบบำบัดกลิ่นแบบใดมีระบบเชิงวิศวกรรมแบบใดจึงจะสามารถป้องกันกลิ่นเหม็นมิให้

ก่อผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ หรือที่ระบุให้ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียจากสถานคัดแยกและสถานที่หมักทำปุ๋ย ต้องพิจารณาระบบน้ำเสียอย่างไรไม่ให้กระทบกับสิ่งแวดล้อม จากกรณีดังกล่าวมานั้น การกำจัดมูลฝอยโดยวิธีการหมักทำปุ๋ยนั้น มีกระบวนการเชิงเทคนิคที่มีความซับซ้อน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล. ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในการตรวจระบบการดำเนินการดังกล่าวประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอนุญาตให้กำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยยังไม่มีหลักเกณฑ์การควบคุมดูแลที่ชัดเจน เพียงพอที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบล. ควบคุมดูแลการประกอบกิจการเพื่อมิให้กระทบกับชุมชน ซึ่งในการพิจารณาออกใบอนุญาตองค์การบริหารส่วนตำบล. ต้องพิจารณาอย่างรอบด้านและอย่างระมัดระวังมากที่สุด เนื่องจากกิจการดังกล่าวอาจเกิดผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล. จึงขอหารือว่า ด้วยการขาดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบและควบคุมดูแลระบบการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ย และยังไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกำกับดูแลกิจการนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล. จะอาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล. ได้หรือไม่

ความเห็น องค์การบริหารส่วนตำบล. จะอาศัยเหตุผลว่าขาดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบและควบคุมดูแลระบบการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยและยังไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกำกับดูแลกิจการมาใช้เป็นเหตุผลในการไม่อนุญาตนั้น เห็นว่า ไม่สามารถกระทำได้ โดยเห็นว่าการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายเป็นสำคัญ ทั้งนี้ หากองค์การบริหารส่วนตำบล. ไม่ประสงค์จะอนุญาตเอกชนหรือบุคคลใดเข้ามาดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยในพื้นที่ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล. ได้มีการดำเนินการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยตามอำนาจหน้าที่ตามความในมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว และไม่มีเหตุอันสมควรที่จะอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย ตามความในมาตรา ๑๘ วรรคสาม ในกรณีนี้องค์การบริหารส่วนตำบล. จะไม่อนุญาตให้เอกชนหรือบุคคลใดดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอยตามมาตรา ๑๙ ก็ได้ หรือหากองค์การบริหารส่วนตำบล. มีความประสงค์จะอนุญาต จะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าได้ปฏิบัติถูกต้องด้วยสุลักษณะเป็นไปตามพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หากพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สมควรออกใบอนุญาตก็ต้องมีเหตุผลประกอบที่ชัดเจนว่าไม่ถูกสุลักษณะหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่น ข้อใดบ้าง

ประเด็นที่ ๓ กรณีตามข้อ ๒ หากต้องพิจารณาออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยนั้น ในการตรวจสอบระบบต่างๆ ที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๕ กฎกระทรวงสุลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ เช่น

๓.๑ ระบบการคัดแยกมูลฝอยเพื่อนำมาหมักทำปุ๋ย

๓.๒ ระบบบำบัดกลิ่นจากมูลฝอยภายในอาคารคัดแยก

๓.๓ ระบบป้องกันสัตว์และแมลงพาหะนำโรค ฝุ่นละออง กลิ่น เสียง ความสั่นสะเทือน ที่อาจก่อให้เกิดความรำคาญหรือผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

๓.๔ ระบบบำบัดน้ำชะมูลฝอยทั่วไป น้ำเสียจากสถานที่คัดแยกและสถานที่หมักทำปุ๋ย

ซึ่งระบบต่างๆ ดังกล่าวมาข้างต้นหากองค์การบริหารส่วนตำบล. ไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ในการตรวจสอบและวิเคราะห์แบบแปลนระบบป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบล. ต้องประสานงานกับหน่วยงานใดในการตรวจสอบว่าระบบที่ผู้ประกอบการนำเสนอมาเพื่อขอประกอบกิจการนั้นได้มาตรฐานหรือจะสามารถป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ได้ ทั้งนี้ ในกรณีกำหนดให้บริษัทผู้ยื่นขอประกอบกิจการเป็นผู้จัดหาหน่วยงานเอกชนมาเพื่อรับรองระบบของตนเองนั้น แม้จะได้มาตรฐานตามกฎหมายและระบบวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมจริง

แต่องค์กรบริหารส่วนตำบล. ก็ยังขาดบุคลากรที่จะวิเคราะห์ตรวจสอบว่าระบบดังกล่าวนั้นได้มาตรฐานจริงหรือไม่จึงยังจำเป็นต้องมีหน่วยงานราชการที่ช่วยวิเคราะห์ตรวจสอบระบบอีกชั้นหนึ่ง

ความเห็น เนื่องด้วยการดำเนินการรับกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เข้าข่ายต้องขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานด้วย ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับปุ๋ย หรือสารป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์ ทุกขนาดเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ที่ต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ ซึ่งในกรณีที่มีการประกอบกิจการต้องขออนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับที่มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ กรมอนามัย เคยนำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมของคณะกรรมการสาธารณสุข ครั้งที่ ๑/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๘ โดยมติคณะกรรมการสาธารณสุขให้มีแนวทางการปฏิบัติ ดังนี้ (๑) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งผู้แทนที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตมาร่วมกันเป็นคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตที่เดียวพร้อมกัน (๒) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสานกันเพื่อนำเอาเงื่อนไขของแต่ละฝ่ายมาประกอบเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตเพื่อมิให้การอนุญาตของแต่ละหน่วยงานต้องขัดแย้งกัน หรือ (๓) ให้แต่ละหน่วยงานที่พิจารณาอนุญาตกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตว่าหากการประกอบกิจการดังกล่าวขัดต่อกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องผู้อนุญาตอาจพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตนั้นได้

นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจประสานงานกับสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย สถาบันการศึกษา ในการขอรับคำปรึกษาด้านวิชาการ ตรวจสอบและวิเคราะห์แบบแปลนระบบป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและประชาชน ก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาตได้

ประเด็นที่ ๔ ในกรณีที่มีหน่วยงานที่จะร่วมตรวจสอบและวิเคราะห์แบบแปลนและระบบการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานของกฎหมายและมาตรฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว เนื่องจากองค์กรบริหารส่วนตำบล. ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบระบบกำจัดมูลฝอยดังกล่าว ต้องประสานกับหน่วยงานอื่นที่ร่วมตรวจสอบซึ่งการประสานงานกับหน่วยงานอื่นในการตรวจสอบระบบดังกล่าวอาจจะต้องใช้เวลามากกว่าการพิจารณาระบบการกำจัดมูลฝอยเอง หากองค์กรบริหารส่วนตำบล. ใช้เวลาในการพิจารณาคำขอเพื่อออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยเกิน ๖๐ วัน นับแต่ยื่นคำขอพร้อมเอกสารถูกต้องครบถ้วน (โดยหลักแล้วต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน และในกรณีมีเหตุจำเป็นขยายระยะเวลาการพิจารณาได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๑๕ วัน) ทั้งนี้ตามมาตรา ๕๖ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีนี้หากครบ ๖๐ วันนับแต่ได้รับคำขอพร้อมมีการยื่นเอกสารที่ถูกต้องครบถ้วนแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบล. จะสามารถขยายเวลาในการพิจารณาอนุญาตออกไปอีกได้หรือไม่ และเป็นเวลาเท่าใด

ความเห็น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๖ กำหนดว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดถูกต้องหรือครบถ้วน ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจออกใบอนุญาตหรือยังไม่อาจมีคำสั่งไม่อนุญาตได้ ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละครั้งให้ผู้ขออนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลา และตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๐ กำหนดว่า ผู้อนุญาตต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา เมื่อครบกำหนดเวลาหากผู้อนุญาตยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นขอทราบถึงเหตุแห่งความล่าช้าทุกเจ็ดวันจนกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล. ต้องพิจารณาออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอ

ในกรณีที่จำเป็นอาจจะขยายเวลาในการออกใบอนุญาตหรือมีคำสั่งไม่อนุญาตได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน สิบห้าวัน พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละครั้งให้ผู้ขออนุญาตทราบก่อนสิ้น กำหนดเวลา และหากมีเหตุจำเป็นที่ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นขอทราบถึงเหตุแห่งความล่าช้า และทำสำเนาแจ้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทุกเจ็ดวัน จนกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ

ประเด็นที่ ๕ เนื่องด้วยมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติไว้ว่าบรรดาใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจ ของราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกใบอนุญาตนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล. จึงขอหารือว่า คำว่า “ให้ใช้ได้ เพียงในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกใบอนุญาต” มีความหมายอย่างไรหากเป็นกรณีของการ ออกใบอนุญาตให้กำจัดมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจ กล่าวคือ ในกรณีของการกำจัดมูลฝอยผู้ได้รับใบอนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะรับกำจัดมูลฝอยได้เฉพาะในส่วนที่เป็นมูลฝอยของท้องถิ่นผู้ออกใบอนุญาต หรือจะสามารถ นำมูลฝอยจากตำบลอื่นหรืออำเภออื่นหรือจังหวัดอื่นซึ่งอยู่นอกพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกใบอนุญาต มากำจัดได้หรือไม่

ความเห็น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๕ คำว่า “ให้ใช้ได้เพียงในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกใบอนุญาต” มีความหมายว่าผู้ที่ได้รับ ใบอนุญาตจากราชการส่วนท้องถิ่นใดสามารถประกอบกิจการได้เฉพาะในเขตพื้นที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น อนุญาตเท่านั้น สำหรับประเด็นที่ผู้ได้รับใบอนุญาตจะรับกำจัดมูลฝอยได้เฉพาะในส่วนที่เป็นมูลฝอยของท้องถิ่น ผู้ออกใบอนุญาต หรือจะสามารถนำมูลฝอยจากตำบลอื่นหรืออำเภออื่นหรือจังหวัดอื่นซึ่งอยู่นอกพื้นที่ ของราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกใบอนุญาตมากำจัดได้หรือไม่นั้น เห็นว่า ราชการส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ ในการควบคุม ดูแล ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ และตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นและเงื่อนไขท้าย ใบอนุญาต

ประเด็นที่ ๖ ด้วยมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไข เพิ่มเติม บัญญัติไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัด สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๓) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้นๆ

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้ ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ ปฏิบัติ

ด้วยกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้นองค์การบริหารส่วนตำบล. สามารถออกข้อบัญญัติ ขององค์การบริหารส่วนตำบล. โดยกำหนดห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยโดยทำเป็น ธุรกิจ นำมูลฝอยต่างอำเภอหรือต่างจังหวัดมากำจัดในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล. (ผู้ออกใบอนุญาต ให้ประกอบกิจการ) ได้หรือไม่

ความเห็น เจตนารมณ์ของบัญญัติตามมาตรา ๑๙ การอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการ เก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยนั้นเพื่อสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายตามความในมาตรา ๑๘ กล่าวคือ โดยบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนั้น หากราชการส่วนท้องถิ่นใดมีศักยภาพในการเก็บ ขน กำจัด มูลฝอยในเขตราชการของท้องถิ่นตนได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว และมีเหตุผลอันสมควรอาจไม่อนุญาตให้ บุคคลใดประกอบกิจการเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยก็ได้

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๒๐ (๕) “ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ ปฏิบัติ” เจตนารมณ์ตามความในมาตรา ๒๐ (๕) ประสงค์จะควบคุมให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยให้ถูกสุขลักษณะ ดังนั้น หากราชการส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์ที่จะไม่อนุญาตเอกชนหรือผู้ใดเข้ามาเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยในพื้นที่ยอมใช้อำนาจตามความในมาตรา ๑๘ วรรคสามได้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่น หากราชการส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติกำหนดห้ามมิให้ผู้ได้รับใบอนุญาตนำมูลฝอยต่างอำเภอหรือต่างจังหวัดเข้ามากำจัดในพื้นที่รับผิดชอบของท้องถิ่นตนเองนั้นต้องมีเหตุผลชี้แจงต่อสภาท้องถิ่น และควรมีการเจรจาเพื่อประสานความร่วมมือหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างท้องถิ่นเพื่อประเมินสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงประกอบการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย จึงมีความเห็นว่า ราชการส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาให้รอบด้านก่อนจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว หรืออาจกำหนดเป็นเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้

ประเด็นที่ ๗ เนื่องด้วยประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดไว้เฉพาะกิจการรับกำจัดมูลฝอยทั่วไปด้วยวิธีการฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาลและการเผาในเตาเผาเท่านั้นที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ไม่ได้ระบุถึงการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล. เห็นว่าการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยนั้นเป็นกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น เมื่อประชาชนอาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ย หากองค์การบริหารส่วนตำบล. จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและกำหนดว่าก่อนพิจารณาออกใบอนุญาตกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในตำบล. ก่อน (การทำประชาคมรับฟังความคิดเห็นประชาชนเฉพาะในตำบล) องค์การบริหารส่วนตำบล. จะออกข้อบัญญัติในกรณีดังกล่าวมาข้างต้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๗๑

ความเห็น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๔ วรรคสอง ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง และมาตรา ๒๐ ได้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ ปฏิบัติ ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดว่าก่อนพิจารณาออกใบอนุญาตกำจัดมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนนั้น จึงมีความเห็นว่า ราชการส่วนท้องถิ่นไม่ควรออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะประกาศกำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง แต่การพิจารณาอนุญาตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับการตรวจสอบข้อเท็จจริงลักษณะของการดำเนินกิจการ ประกอบกับต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยนำผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องมาประกอบการใช้ดุลยพินิจเท่านั้น

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

กรณีที่มีบุคคลมายื่นขอรับใบอนุญาตกำจัดการมูลฝอยด้วยวิธีการหมักทำปุ๋ย โดยทำเป็นธุรกิจหรือ โดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เข้าข่ายต้องขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงการดำเนินกิจการว่ามีกิจกรรมการดำเนินการอย่างไรบ้าง แล้วพิจารณาประกอบกับข้อกำหนด เช่น หากตรวจสอบแล้วพบว่ามี การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาลและมีการหมักทำปุ๋ยด้วยในบริเวณสถานที่เดียวกัน จะเข้าข่ายเป็นการกำจัดการมูลฝอยตามกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๒๒ (๔) เป็นต้น

กรมอนามัย

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่ เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้ ➡

