

### บทที่ 3

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และการบังคับใช้ของกรุงเทพมหานคร

ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันมีหน่วยงานของภาคราชการและภาคเอกชนหลายหน่วยงานร่วมกันรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และพัฒนากรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าในบรรดาหน่วยงานเหล่านั้น กรุงเทพมหานครคือหน่วยงานที่มีบทบาทและมีความสำคัญมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีหน่วยงานท้องถิ่นมีหน้าที่ในการให้บริการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นอยู่ของประชาชน ในกรุงเทพมหานครเกือบทุกด้าน ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทของกรุงเทพมหานครโดยพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้ในหมวด 5 มาตรา 89 ดังนี้ "ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (5) การผังเมือง
- (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (7) การวิศวกรรมจราจร
- (8) การขนส่ง
- (9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (11) การควบคุมอาคาร
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

- (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (15) การสาธารณสุขภาค
- (16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (17) การจัดหาหมีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
- (18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (19) การจัดหาหมีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัยใน  
โรงแรมสรรพและสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

- (21) การจัดการศึกษา
- (22) การสาธารณสุขการ
- (23) การสังคมสงเคราะห์
- (24) การส่งเสริมการกีฬา
- (25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด  
นายอำเภอ เทศบาลนครหรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค จะมอบให้ กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้วแต่กรณีในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย"

จะเห็นได้ว่า กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมากมาย แต่ทั้งนี้ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่กรุงเทพมหานครจะดำเนินการด้วย

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสาธารณสุขต่าง ๆ การควบคุมดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน การกำหนดมาตรการการดูแลและป้องกัน เกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมและจะ เน้นไปในเรื่องของเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสังคม เป็นสำคัญ ดังนั้นพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ จึงเข้ามามีส่วน

เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะจะไม่มี ความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89(4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง(6) การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ(10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ นั่นคือกรุงเทพมหานครต้องมีหน้าที่ดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการด้านการให้บริการ ดังกล่าวภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ยังได้บัญญัติถึงความหมายของราชการส่วนท้องถิ่นไว้ โดยมีความหมายครอบคลุมถึงเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นและได้บัญญัติความหมายของ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" โดยหมายความถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนั้นเราอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข ได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยประชาชนไว้หลายประการด้วยกัน ซึ่งบทบัญญัติเหล่านั้นกรุงเทพมหานครต้องถือปฏิบัติ ดังนั้นการวิเคราะห์พระราชบัญญัติการสาธารณสุข เพื่อทราบถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จึงเป็นสิ่งจำเป็นและจะมีผลต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างไรก็ตามในการวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขนั้น ควรที่จะเข้าใจพื้นฐานความเป็นมาของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข และเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง

## 1. วิวัฒนาการของงานสาธารณสุข

หากจะได้พิจารณาศึกษาในเรื่องของวิวัฒนาการของการสาธารณสุข นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันนี้แล้วก็จะเห็นได้ว่าการสาธารณสุขนั้นได้มีขึ้นพร้อม ๆ กับการก่อรูปของชุมชนหรือสังคมมนุษย์ เพราะมนุษย์ในสมัยเริ่มแรกที่ขังเร่ร่อนปนเปื้อนอยู่นั้นยังไม่มี การตั้งถิ่นฐานหรือมีที่อยู่

อาศัยเป็นหลักแหล่ง ฉะนั้นเรื่องปัญหาสาธารณสุขจึงยังไม่เกิดขึ้น เมื่อมีโรคภัยไข้เจ็บขึ้นก็มักจะไม่รุนแรงและระบาคามากมาย เพราะยังไม่มีโรคที่เกิดจากการติดต่อสัมผัสกันในระหว่างมนุษย์ด้วยกัน มนุษย์ในยุคนั้นจึงยังไม่มีคามจำเป็นที่จะต้องมีการสุขาภิบาล เพราะมนุษย์ยังคงนิยมการอพยพแยกกลุ่มไปหากินแหล่งใหม่เรื่อยๆ เมื่อเห็นว่าที่อยู่เดิมไม่ดีก็จะย้ายไปอยู่ที่ ๓ ดึกว่าจึงยังไม่ทันเกิดการหมักหมมสิ่งปฏิกูลโสโครกต่าง ๆ อันจะทำให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บได้ประกอบกับแต่ละกลุ่มชนก็มีคนอาศัยอยู่น้อยปัญหาชุมชนแออัดจึงยังไม่เกิดขึ้น

ต่อมามนุษย์เริ่มรู้จักการประดิษฐ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ รู้จักประกอบการเกษตรกรรม และตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนเป็นหลักแหล่งขึ้นมา จากการตั้งหลักแหล่งอยู่กันนาน ๆ มนุษย์จึงเริ่มรู้จักประดิษฐ์และสะสมอาหารขึ้นและ โดยเหตุนี้เองจึงเริ่มก่อปัญหาสาธารณสุขขึ้นทีละเล็กละน้อยเช่น ปัญหาการจัดหาแหล่งน้ำดื่ม น้ำใช้ที่สะอาด การกำจัดสิ่งปฏิกูล การรักษาความสะอาดของที่อยู่อาศัย เหล่านี้เป็นต้น แต่ก็ยังไม่มีปัญหาสาธารณสุขที่ร้ายแรงเพราะยังเป็นชุมชนที่ไม่ใหญ่พอ

ความจำเป็นที่ต้องมีงานสาธารณสุขได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อชุมชนมีขนาดใหญ่ขึ้น และมีผู้คนอยู่กันหนาแน่นขึ้นเป็นลำดับจนกลายเป็นเมือง ปัญหาสาธารณสุขต่าง ๆ ก็เพิ่มมากขึ้น เช่น การจัดหาน้ำดื่ม น้ำใช้ที่สะอาด การกำจัดสิ่งปฏิกูล การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของถนนหนทาง สถานที่สาธารณะต่าง ๆ ตลอดจนการป้องกันโรคระบาด ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้งอันเนื่องมาจากความหนาแน่นของพลเมือง

ปัจจุบันนี้ เนื่องจากการคมนาคมต่าง ๆ เจริญขึ้น ทำให้มนุษย์เดินทางไปมาหาสู่กันมากยิ่งขึ้นและยังสามารถเดินทางไปมาในที่ไกล ๆ โดยใช้เวลาอันสั้น ฉะนั้นยังการคมนาคมสะดวกยิ่งขึ้นเพียงใด โอกาสที่โรคภัยไข้เจ็บจะแพร่ขยายยิ่งมีมากขึ้นเพียงนั้น จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรที่ให้ความพิทักษ์รักษาในเรื่องการแพร่ขยายของเชื้อโรค ความเจริญและความจำเป็นของงานด้านนี้ได้เพิ่มทวีขึ้นเรื่อย ๆ และวิวัฒนาการมาถึงขั้นที่รัฐบาลได้เข้าไปให้การสอดส่องดูแลความทุกข์สุขของประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้มีความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากจะบำบัดทุกข์ อันได้แก่การบำบัดความเจ็บป่วย แล้วยังมีการบำรุงสุขต่าง ๆ ให้กับประชาชนอีกด้วย

ฉะนั้นการสาธารณสุขจะมีขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อมนุษย์ได้เข้ามาอยู่รวมกันหรือเป็นสังคม แล้วคราใดที่ยังไม่มีชุมชนเกิดขึ้น ก็จะไม่ยังมีปัญหาสาธารณสุขหรือนามัยด้วยเหตุนี้เองเมื่อมนุษย์

มาอยู่รวมกันมากขึ้นและเกิดความรับผิดชอบซึ่งกันและกันมากขึ้น จึงก่อให้เกิดความรู้สึกที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกันและผู้ที่จะช่วยเหลือได้ดีที่สุดก็คือผู้ปกครองของกลุ่มชนนั้น ๆ ซึ่งก็ได้วิวัฒนาการมาจนถึงขั้นรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ เช่นรัฐบาลท้องถิ่นหรือเทศบาลและสุขาภิบาลนั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้งานด้านสาธารณสุขได้กลายเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาลทุกประเทศที่จะต้องปฏิบัติจัดทำให้กับประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

สำหรับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยทุกรูปแบบในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาล้วนมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานสาธารณสุข งานรักษาความสะอาด และการจัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นหลักทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพราะกฎหมายซึ่งจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นต้องมีหน้าที่หลักในการให้บริการประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้นจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการให้บริการเกี่ยวกับงานดังกล่าวได้ การดำเนินงานด้านสาธารณสุขและการรักษาความสะอาดของประเทศไทยได้ก้าวสู่มาตรฐานสากลเยี่ยงอารยประเทศ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่สำคัญคือการก่อตั้งกรมสุขาภิบาลกรุงเทพ ซึ่งนับได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของเทศบาลนครกรุงเทพหรือกรุงเทพมหานคร กรมโยธาธิการ และกระทรวงสาธารณสุขในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม วิวัฒนาการของงานสาธารณสุขในประเทศไทยได้มีมาช้านาน ดังจะเห็นได้ในปี พ.ศ. 2437 เจ้าพระยาอภัยราชา (จรัส ยัคนินส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไปชาวเบลเยียม ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า พวกชาวต่างประเทศมักติเตียนว่ากรุงเทพมหานครยังสกปรกและไม่มียอดถนนทาง สำหรับมหาชนไปมาตามสมควรแก่ความเป็นราชธานี จึงทูลแนะนำให้คิดจัดตั้งเทศบาลเหมือนในต่างประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงนำความเห็นของเจ้าพระยาอภัยราชา เข้าปรึกษาในที่ประชุมเสนาบดีแล้วที่ประชุมมีความเห็นว่าจะจัดตั้ง เทศบาลอย่างต่างประเทศในกรุงเทพฯ ขณะนั้นยังทำไม่ได้ เพราะหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีที่ไทยทำไว้กับต่างประเทศมีว่า ถ้ารัฐบาลไทยจะออกกฎหมายใดที่เกี่ยวข้องบังคับถึงชาวต่างประเทศต้องบอกให้กงสุลต่างประเทศทราบเสียก่อนต่อมา เขายินยอมจึงจะตั้งกฎหมาย เช่นนั้นได้แม้มีกฎหมายนั้นได้แล้วถ้าชาวต่างประเทศละเมิดกฎหมายก็ต้องไปร้องฟ้องต่อศาลกงสุลและชาวต่างประเทศในเมืองไทยก็อยู่ในกรุงเทพเป็นส่วนใหญ่ จะจัดตั้งเทศบาลก็ลงคิดจัด ด้วยพวกกงสุลต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องกับคนในบังคับของตนได้แม้ให้จัดข้อต่าง ๆ ยากที่จะให้สำเร็จได้ เจ้าพระยาอภัยราชาก็ยอมแต่สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงมีพระราชปรารภว่าที่

เขาตีเดียมนั้นเป็นความจริงโดยมากเราจะมิว่าใส่โทษหนังสือสัญญาไม่ทำอะไรแก้ไขให้ดีขึ้นเสียเลย หากควรไม่จึงควรสั่งให้ตั้ง "กรมสุขาภิบาลกรุงเทพ" ขึ้นสำหรับบำรุงการสาธารณสุข บำบัดความโสโครก และถนนหนทางเป็นต้น<sup>1</sup>

ใจความสำคัญของพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) คือ ให้ตั้งกรมสุขาภิบาลขึ้นสังกัดในกระทรวงนครบาล ประกอบด้วย เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ 3 คน คือ ผู้บัญชาการกรมสุขาภิบาลได้แก่ เจ้าพระยาเทเวศรวงษ์วิวัฒน์ สังกัดสำนักพระราชวัง แต่ยังมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาเจ้าพนักงานแพทย์สาธารณสุขคือ ดร. พี.เอส. ในดิงเกล และนายช่างใหญ่ กับตัน เบคาตอง กระแสพระราชปราชัยของพระราชกำหนดฉบับนั้นแถลงไว้ชัดเจนว่า "เป็นการสมควรที่จะได้จัดเตรียมการสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ขึ้นไว้และจัดให้สำหรับบริบูรณ์ในเวลาต่อไปเพื่อป้องกันโรคแก่มหาชน และเพื่อให้บ้านเมืองเป็นระเบียบเรียบร้อยงดงาม ให้เป็นที่เจริญทั่วไปตลอดเขตแขวงพระนคร" การสุขาภิบาลที่กำหนดให้จัดทำให้ดีขึ้นนั้นมี 4 ข้อ คือ "การทำลายขยะเยื่อมูลฝอย 1 การจัดเว็จที่ถ่ายอุจจาระและปัสสาวะของมหาชนทั่วไป 1 จัดการห้ามต่อไปในภายหลัง 1 อย่านำสิ่งสกปรกหรือขี้มูลหรือสิ่งอื่นที่จะเป็นเหตุให้บังเกิดโรคได้ 1 และขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งที่ไม่สะอาดของมหาชนไปให้พ้นเสีย 1" ทั้งนี้ให้เสนาบดีกระทรวงนครบาล มีอำนาจกำหนดอัตราปรับผู้กระทำความผิดข้อบังคับเพื่อการนี้ได้ครั้งละไม่เกิน 40 บาทและด่ายังจีนกระทำความผิดอยู่ต่อไป ถึงลงโทษปรับเรียงวันได้ไม่เกินวันละ 20 บาท นับตั้งแต่ได้จัดตั้งกรมสุขาภิบาลขึ้นแล้ว กรุงเทพมหานครก็มีความสะอาดและมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นมาก ดังเช่นผู้บัญชาการกรมสุขาภิบาลได้ออก "ประกาศจัดการความสะอาดในจังหวัดพระนคร" ลงวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ. 117 (พ.ศ.2441) กำหนดเขตที่จะจัดการสุขาภิบาลขึ้นต้นขึ้น โดยควบคุมเกี่ยวกับขยะมูลฝอย อุจจาระและมูลสัตว์ ซากสัตว์ตาย น้ำโสโครก การทำเว็จ โรงเลี้ยงสัตว์และโรงงานต่าง ๆ ที่มีกลิ่นเหม็น การปลูกโรงเรือนกรุงรังริมถนน หรือใช้แผงไม้ขัดตะหรือใบไม้ หลังจากนั้นก็ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กรมสุขาภิบาลจัดหาน้ำสะอาดมาใช้ในมหานครโดยพระราชทานทุนเริ่มต้น 3 ล้านบาท และโปรดให้เรียกกิจการนั้นเป็นภาษาสันสกฤตว่า "การประปา" โดยเริ่ม

<sup>1</sup> เทียม มกรานนท์, "การปกครองท้องถิ่นกับงานสาธารณสุข" กรุงเทพมหานคร 2527 (2527):169.

ดำเนินงานเมื่อ พ.ศ. 2446<sup>2</sup>

ส่วนการดำเนินงานสาธารณสุข และการรักษาความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในส่วนภูมิภาค พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดฯให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครเป็นแห่งแรกเมื่อพ.ศ. 2448 โดยมีประกาศแก่ภาษีโรงเรือนจัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอมเมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) โดยให้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีกำนันตำบลท่าฉลอมเป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านในเขตนั้นทุกคนเป็นกรรมการรัฐบาลให้ยกภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลไว้ใช้จ่าย ในการกำจัดขยะมูลฝอยในถนนหลวง ตลาดสดและในที่สาธารณะ นอกจากนั้นยังมีหน้าที่จุดคอมไฟให้สว่างในเวลาข้ามคืน กับซ่อมแซมถนนหนทางและสะพานโดยอยู่ในความควบคุมของผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร และจัดทำตามงบประมาณที่กรรมการและผู้ว่าราชการเมืองตั้งไว้ด้วยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

การดำเนินงานของสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เป็นผลดีได้ประโยชน์แก่ชุมชนในเขตนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดฯให้ตราพระราชบัญญัติการจัดสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้นต่าง ๆ ที่มีชุมชนหนาแน่นและกิจการหัวเมืองได้ดำเนินการตลอดมาจนกระทั่งเกิดระบอบเทศบาลขึ้น

อย่างไรก็ตามนอกจากสุขาภิบาลดังกล่าวแล้วการสาธารณสุขและการรักษาความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองส่วนใหญ่ราชการบริหารส่วนกลาง จะรับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง จากการศึกษาทำเนียบข้าราชการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2471 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในกรมบัญชาการหรือราชการบริหารส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทยแบ่งออกเป็น 13 กรม คือ กรมเวรวิเศษ กรมเสมียนตรา กรมท่าขวา กรมท่าซ้ายกรมปลัดบัญชี กรมเวรเงิน กรมตรวจการบัญชี กรมตรวจคนเข้าเมือง กรมพลับพลา กรมสาธารณสุข กรมนคราทร กรมอัยการ และกรมตำรวจจรเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานสาธารณสุขและงานรักษาความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองก็ได้แก่กรมสาธารณสุขและกรมนคราทร

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 170.

ต่อมาเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จึงได้มีการจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 เฉพาะเทศบาลนครกรุงเทพได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพฯ พุทธศักราช 2479 ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยความตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 โดยจัดตั้งขึ้นในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 และเปิดดำเนินการในวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2480 ส่วนเทศบาลนครธนบุรีได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พุทธศักราช 2479 โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับเดียวกับเทศบาล นครกรุงเทพ โดยจัดตั้งขึ้นในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 และเริ่มดำเนินการในวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2480 ซึ่งหลังจากได้มีการจัดตั้งเทศบาลทั้ง 2 แห่งแล้ว จึงได้มีการรณรงค์งานที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขและการรักษาความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองจากกรมโยธาเทศบาลและกรมสาธารณสุข ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางมาให้เทศบาลทั้ง 2 แห่งดำเนินการ<sup>3</sup>

ต่อมาในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเดิม ได้รวมกันเป็นกรุงเทพมหานครและเมืองศรีการปกครองเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" เช่นเดียวกันเป็นการปกครองท้องถิ่นนครหลวงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2518 ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และบังคับใช้จนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งทำให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานด้านงานสาธารณสุข และการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั้น นอกจากรัฐจะใช้มาตรการเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยตรงแล้ว รัฐยังจำเป็นต้องมีมาตรการในการดำเนินงานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือมาตรการด้านกฎหมายในอันที่จะให้คำจำกัดความ กำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตของงานที่จะจัดทำวิธีดำเนินงาน อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานความรับผิดชอบของประชาชนและบทกำหนดโทษเมื่อมีผู้ฝ่าฝืนมาตรการต่างๆที่กำหนดไว้สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ในประเทศไทยมีหลายฉบับ แต่ปัจจุบันยังอยู่อย่างกระจัดกระจาย อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 171-172.



สำคัญยิ่งของประเทศ การหาแนวทางแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม จะต้องใช้การมองปัญหาอย่างเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน (System approach) โดยใช้ความรู้จากสาขา หลายวิชาการ ในลักษณะของสหสัมพันธ์วิทยาการ (Interdisciplinary) โดยมีกฎหมายเป็นศาสตร์หนึ่งที่ต้องพัฒนาอยู่ตลอดเวลา เพื่อเป็นเครื่องมือพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข อาจนับได้ว่าเป็นกฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่ง ในกฎหมายเหล่านั้นที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองได้จึงสมควรที่จะมีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาเป็นเครื่องมือของรัฐในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองต่อไป

## 2. แนวความคิด วัตถุประสงค์และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข

พ.ศ. 2535

### ความเป็นมาของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข

พระราชบัญญัติการสาธารณสุขได้เริ่มมีเป็นครั้งแรกเมื่อปี พุทธศักราช 2477 รัฐบาลในสมัยนั้นได้ออกกฎหมายเรียกว่า "พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พุทธศักราช 2477" และต่อมาได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 2 เมื่อปีพุทธศักราช 2482 เรียกว่า "พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2482" ซึ่งดูแลกิจการสาธารณสุขของประเทศในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสาธารณสุขสังกัดกระทรวงมหาดไทยต่อมาในปี พ.ศ. 2484 ได้มีพระราชบัญญัติใช้ในการดำเนินงานสาธารณสุขเรียกว่า "พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484" มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2484

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2485 รัฐบาลได้จัดตั้งกระทรวงสาธารณสุข และโอนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานสาธารณสุข ซึ่งเดิมเป็นของกรมสาธารณสุขกระทรวงมหาดไทยมาเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสาธารณสุขกระทรวงสาธารณสุข ในปีพ.ศ. 2495 รัฐบาล โดยการเสนอของกระทรวงสาธารณสุข ได้ตราพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ฉบับที่ 2 เรียกว่า "พระราชบัญญัติสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2495" ฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2497 ฉบับที่ 4 พุทธศักราช 2505 และฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2527<sup>4</sup> จนกระทั่งปี พ.ศ. 2535 จึงได้มีการแก้ไข

<sup>4</sup>ณรงค์ รังภูพันธุ์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสาธารณสุขและนิติเวชศาสตร์ หน้าที่ 4 .พิมพ์ครั้งที่ 6. (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2532), หน้า 232.

ปรับปรุงพระราชบัญญัติสาธารณสุขอีกครั้งหนึ่งเรียกว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2535 จนกระทั่งปัจจุบัน

นับตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2484 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 มีผลใช้บังคับ จนกระทั่งถึง วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขมีผลใช้บังคับ นับเป็นเวลากว่า 50 ปีที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 แม้ว่าตลอดระยะเวลาดังกล่าวจะมีการแก้ไขปรับปรุงถึง 4 ครั้งก็ตามบทบัญญัติของกฎหมายก็ยังไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป จนกระทั่งได้มีการปรับปรุงครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2535

อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 จะถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม แต่สาเหตุการยกเลิก และปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นสิ่งที่ควรศึกษา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายสาธารณสุขในอนาคตต่อไป

### 3. สาเหตุการยกเลิกพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2484

สำหรับสาเหตุการยกเลิกพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2484 อาจจำแนกได้ดังนี้<sup>5</sup>

3.1 ประสิทธิภาพของบทลงโทษอยู่ในระดับต่ำ กล่าวคือ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ได้มีบทลงโทษไว้ตั้งแต่มาตรา 67-78 เกี่ยวกับการระบุโทษผู้ฝ่าฝืนเทศบัญญัติ ข้อบังคับของท้องถิ่น หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า มีความผิดต้องระวางโทษปรับไว้ซึ่งเป็นกำหนดโทษเพียงสถานเดียวเท่านั้น ซึ่งโทษปรับที่สูงสุดตามกฎหมายฉบับนี้ ก็เพียงปรับไม่เกิน 100 บาท สำหรับเหตุผลที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขดังกล่าวกำหนดค่าปรับต่ำเกินไป ก็เนื่องจากว่าโทษปรับที่กำหนดไว้นั้นได้กำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ในปี พ.ศ. 2484 แต่ปัจจุบันค่าครองชีพและรายได้ของคนในสังคมไทยได้แตกต่างไปจากเมื่อ 50 ปีก่อนมากจนทำให้โทษปรับอย่างสูงไม่เกิน 100 บาท ไม่มีผลในการป้องกัน และปราบปรามผู้ละเมิดกฎหมายฉบับนี้ต่อไป

3.2 อัตราค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งเรียกเก็บตามกฎหมายสาธารณสุขมีอัตราค่ามากเช่น ค่าธรรมเนียมในการเก็บขนขยะมูลฝอย สำหรับอาคารหรือเลหะสถานวันหนึ่งไม่เกิน 20 ลิตร เสียค่าธรรมเนียมเพียงเดือนละ 4 บาทเท่านั้นหรือใบอนุญาตให้ตั้งแผงลอยฉบับละ 10 บาทใบอนุญาตให้เป็นผู้เร่ขายฉบับละ 1 บาท ดังนั้นจึงสมควรปรับปรุงค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้เหมาะสมกับสภาพ

<sup>5</sup> อานาจ วงศ์บัณฑิต, "การลงโทษตาม พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ. 2484 และการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม," วารสารนิติศาสตร์ 21 (มิถุนายน 2534): 179.

### เศรษฐกิจในปัจจุบัน

3.3 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ ได้เข้ามามีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายโดยอนุญาตให้มีสิทธิฟ้องร้องผู้ที่ฝ่าฝืนนั้น เป็นคดีอาญาได้อันจะเป็นการช่วยลดจำนวนการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสาธารณสุขได้อีกทางหนึ่ง

จากเหตุผลเบื้องต้นดังกล่าวทำให้พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 จึงถูกยกเลิกโดยมีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ และสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมตลอดจนเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่ได้เปลี่ยนแปลงไปและมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน โดยเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว จะปรากฏอยู่ที่หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติโดยได้ระบุไว้ดังนี้

"เนื่องจากพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้จุลจุจาระเป็นมุย พุทธศักราช 2480 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานควบคุมดูแลด้านสาธารณสุข ได้ใช้บังคับมานานแล้ว แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งก็ตาม แต่ยังไม่อาจทันต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงและความเจริญก้าวหน้าของสังคม จำเป็นต้องขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในด้านต่าง ๆ ให้กว้างขวางขึ้นเพื่อสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วถึงและโดยที่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าการสาธารณสุขเป็นเรื่องเกี่ยวพันกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด แต่บทบัญญัติของกฎหมายปัจจุบัน ยังมีได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลและป้องกัน เกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมให้มีลักษณะการกำกับดูแลและติดตาม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และบทกำหนดโทษตามกฎหมายปัจจุบัน ให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัดจะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อม สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้จุลจุจาระเป็นมุยเสียใหม่ และรวมกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

#### 4. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และการบังคับใช้เพื่อการพิทักษ์ สิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งได้มีการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 และมีผลใช้บังคับในปัจจุบันนั้นมีบทบัญญัติแบ่งออกเป็น 16 หมวดรวมทั้งสิ้น 90 มาตรา พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ จึงนับได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระมากและมีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมเมืองอย่างมากมายหลายประการ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการศึกษาถึงเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงได้แยกการศึกษาออกเป็นประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ

- 4.1 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเมือง
- 4.2 องค์กรของกรุงเทพมหานครที่นำพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ไปบังคับใช้
- 4.3 สภาพบังคับของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

#### 4.1 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับ สิ่งแวดล้อมเมือง

เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ได้มีการบัญญัติเนื้อหาสาระที่สำคัญและมีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของประชาชนอย่างใกล้ชิดหลายประการ ซึ่งได้จําแนกตามลักษณะของกิจการและการบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมเมืองประเภทต่าง ๆ ดังนี้คือ

##### 4.1.1 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้แยกการวิเคราะห์ออกเป็น

##### 4.1.1.1 การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในปัจจุบันนับว่าเป็นปัญหาสีงแวดล้อมเมืองที่สำคัญประการหนึ่งของกรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานครได้พยายามอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน โดยได้มีการวางแผนปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการจ้ดเก็บและการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมิให้มีการตกค้างและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ

มหานครได้เริ่มใช้แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ในเรื่องพัฒนาการรักษาความสะอาดมาตั้งแต่แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525-2529) จนถึงปัจจุบันคือแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งในแผนพัฒนาฉบับดังกล่าว จะเน้นกิจกรรมการกำจัดมูลฝอยเป็นสำคัญ

สำหรับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยปรากฏอยู่ในมาตรา 18-20 โดยมีรายละเอียด ดังนี้คือ

คำว่า "สิ่งปฏิกูล"<sup>6</sup> นั้นหมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะและหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็นส่วนคำว่า "มูลฝอย"<sup>7</sup> หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น อนึ่งสำหรับกากของเสียอันตรายซึ่งเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ยังไม่มีบทนิยามเป็นการเฉพาะ ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้จึงควรรวมอยู่ในนิยามส่วนนี้ด้วย ในฐานะ "เศษสินค้า.....รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น"

การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น<sup>8</sup> แต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร กรุงเทพมหานครอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแทนกรุงเทพมหานครได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรุงเทพมหานคร<sup>9</sup> นั่นคือบุคคลผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจะดำเนินการอย่างอิสระมิได้ กรุงเทพมหานครจะต้องคอยควบคุมดูแลเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวมเป็นหลัก นอกจากนั้นแล้วผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกใบอนุญาตให้บุคคลสามารถดำเนินการกิจการ รับทำการเก็บขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ<sup>10</sup> ได้

<sup>6</sup>พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 4 วรรคแรก.

<sup>7</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4 วรรคสอง.

<sup>8</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18 วรรคแรก.

<sup>9</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18 วรรคสอง.

<sup>10</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19.

นอกจากการกำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแล้ว พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ยังให้อำนาจกรุงเทพมหานครออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร มาใช้บังคับเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการ เก็บ ขน และกำจัด สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยได้อีกด้วย<sup>11</sup>

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้กรุงเทพมหานครในฐานะ ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงในการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในพื้นที่ของตนเอง แต่พระราช บัญญัติการสาธารณสุขฯ ยังเปิดกว้างให้เป็นดุลพินิจของกรุงเทพมหานครที่จะพิจารณาให้เอกชน เข้า มาดำเนินการแทนได้ เมื่อมีเหตุอันสมควรภายใต้การควบคุมดูแลของกรุงเทพมหานคร อีกทั้งยังให้ กรุงเทพมหานครออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บ ขนและกำจัด สิ่งปฏิกูลและมูลฝอย นั่นคือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจกรุงเทพ มหานครเข้าดำเนินการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูล ในพื้นที่กรุงเทพมหานครอย่าง กว้างขวาง

#### 4.1.1.2 สุขลักษณะของอาคาร

ปัญหาเรื่องสุขลักษณะของอาคารในกรุงเทพมหานคร นับได้ว่าเป็น ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ เนื่องจากอาคารเป็นสถานที่ที่มนุษย์ต้องใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือใช้ เป็นที่ประกอบกิจการต่างๆหากอยู่ในสภาพที่ทรุดทรองหรือมีสิ่งสกปรก เครื่องเรือน หรือสัมภาระสะสม อยู่มากเกินควร หรือมีผู้คนอาศัยอยู่มาก เกินควร อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้อยู่อาศัย หรืออาจ เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์พาหะนำโรค ใดๆได้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 วรรค 4 ได้ให้ความหมายของคำว่า "อาคาร" ไว้ว่า อาคาร หมายถึง ตึก บ้าน เรือน โรงง รัาน แพ คลังสินค้า สำนักงานหรือสิ่งทีสร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ นอกจากนั้น ในการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับสุขลักษณะของอาคารที่เกิดขึ้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข ได้กำหนด ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ<sup>12</sup>ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร จัดการ แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคาร หรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่ง ต่อเนื่องกับอาคารทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือจัดการอื่นตามความจำเป็น เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อ สุขภาพ หรือถูกต้องด้วยสุขลักษณะ ภายในเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดให้ตามสมควร

<sup>12</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 21.

และมีอำนาจออกคำสั่ง<sup>13</sup> เป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ย้ายสินค้า เครื่องเรือน หรือสัมภาระออกจากอาคารหรือให้จัดสิ่งของเหล่านั้นเสียใหม่ เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ นอกจากนั้นยังมีอำนาจ<sup>14</sup> ดำเนินการแทนเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งภายในเวลาที่กำหนด

นอกจากนั้นในเรื่องการควบคุมมิให้อาคารใดมีคนอยู่มากเกินไปจนอาจเป็นอันตรายต่อผู้อยู่ในอาคารนั้น<sup>15</sup> ปัจจุบันกระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศว่า<sup>16</sup> อาคารที่พักอาศัยที่มีคนอยู่เกินกว่าหนึ่งคน ต่อ พื้นที่สามตารางเมตร ให้ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เพื่อเข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาล้างแควล้อมเมืองที่เกี่ยวข้องกับสุขลักษณะของอาคาร ซึ่งจะทำได้แก่ปัญหาดังกล่าวในพื้นที่กรุงเทพมหานครได้เป็นอย่างดี

#### 4.1.1.3 การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์

ปัญหาเรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ในกรุงเทพมหานครเป็นปัญหาล้างแควล้อมเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากพื้นที่ของกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่จะมีสภาพเป็นเมืองที่มีคนอาศัยอยู่หนาแน่น ซึ่งย่อมไม่เหมาะที่จะใช้พื้นที่เพื่อการเลี้ยงสัตว์ ความที่ข้อบังคับกรุงเทพมหานคร ว่าด้วย หลักเกณฑ์การประกอบการค้าซึ่งเป็นที่รังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพประเภทการเลี้ยงสัตว์ พ.ศ. 2523 ข้อ 3 ซึ่งกำหนดไว้ ได้แก่ ม้า โคน กระบือ แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ สุกร เป็นต้น รวมทั้งสุนัขและช้าง ซึ่งปรากฏให้เห็นตามท้องถนนในเขตกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน หากส่วนราชการไม่ดำเนินการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์เหล่านี้ไว้อย่างเป็นระเบียบ สัตว์ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือเหตุรำคาญ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความสกปรกจากมูลสัตว์เหล่านั้นอีกด้วย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 22.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 23.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 24 วรรคแรก.

<sup>16</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ 6/2538 เรื่อง กำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ที่พักอาศัยที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2538.

29 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร กำหนดให้ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่น หรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ได้ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 30 ยังกำหนดอำนาจให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการกับสัตว์ หากพบสัตว์ในท้องที่หรือทางสาธารณะที่ได้กำหนดเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ได้วางแนวทางและกำหนดอำนาจให้แก่กรุงเทพมหานคร เพื่อดำเนินการแก้ไขและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองที่เกิดจากสัตว์ได้อย่างกว้างขวาง โดยมีความมุ่งหมายมิให้สัตว์เข้ามาก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือมุ่งหมายที่จะรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนั่นเอง แต่อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายในส่วนนี้ยังไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ครบถ้วน แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะได้พยายามออกข้อกำหนดมาแล้ว แต่ข้อกำหนดนั้น ก็ยังไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองร่างข้อบัญญัติและข้อบังคับของกรุงเทพมหานครคณะที่ 4 ดังนั้นข้อกำหนดนี้ยังคงมีสถานะภาพเพียงแต่ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. . . . เท่านั้น (การวิเคราะห์ร่างข้อกำหนดนี้จะได้นำไปไว้ในส่วนของสภาพบังคับใช้กฎหมาย)

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการของกรุงเทพมหานครในส่วนนี้ได้นำเอาพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับแทนไปก่อน ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัตินี้มีเนื้อหาสาระที่ให้กรุงเทพมหานครดำเนินการในเรื่อง การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 14

#### 4.1.1.4 ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหารไว้ดังนี้

"ตลาด" หมายความว่าสถานที่ซึ่งปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ยุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสถานะเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้ว หรือของเสียง่าย ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึง บริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ยุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราว หรือตามวันที่กำหนด



"สถานที่จำหน่ายอาหาร" หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีช่องหรือทางสาธารณะ ที่จัดไว้เพื่อประกอบอาหารหรือปรุงอาหารจนสำเร็จ และจำหน่ายให้ผู้ซื้อสามารถบริโภคได้ทันที ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยจัดให้มีบริเวณไว้สำหรับการบริโภค ณ ที่นั้น หรือนำไปบริโภคที่อื่นก็ตาม

"สถานที่สะสมอาหาร" หมายความว่า อาคาร สถานที่หรือบริเวณใด ๆ ที่มีช่องหรือทางสาธารณะที่จัดไว้สำหรับเก็บอาหารอันมีสภาพเป็นของสด หรือของแห้ง หรืออาหารในรูปลักษณะอื่นใด ซึ่งผู้ซื้อต้องนำไปทำประกอบหรือปรุงเพื่อบริโภคในภายหลัง

จะเห็นได้ว่า ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารนั้น จะมีลักษณะร่วมกันอยู่ประการหนึ่ง คือ เป็นสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับอาหาร ซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์ต้องบริโภค ดังนั้น สถานที่ดังกล่าวจึงเป็นสถานที่ที่กรุงเทพมหานครจะต้องเข้ามาควบคุมและกำกับดูแลในเรื่องการรักษาความสะอาดสถานที่ การจัดให้มีที่รวบรวมสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดให้มีการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญ และการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดสุขลักษณะที่เหมาะสมในการจำหน่ายอาหาร

นอกจากนิยามของคำว่า "ตลาด" ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้วปัจจุบันจะพบว่า ตลาดที่จัดตั้งโดยทบัตติของกฎหมายซึ่งยังมีผลบังคับอยู่ ได้แก่ ตลาดเอกชน ตั้งขึ้นโดยการอนุญาตของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาดเอกชน พ.ศ. 2518 ตลาดสาธารณะเป็นตลาดที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้นตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาดสาธารณะ พ.ศ. 2519 ตลาดทั้ง 2 ประเภทนี้อยู่ในความควบคุมของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รักษาการตามข้อบัญญัติทั้งสอง และในกรณีผู้ได้รับใบอนุญาตให้เข้าไปขายของในตลาดดังกล่าว กระทบความผิดโดยฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว เช่น ถ่ายเทน้ำทิ้ง มูลฝอยหรือสิ่งปฏิภูลในที่อื่นใดนอกจากที่ซึ่งจัดไว้สำหรับรองรับมูลฝอยหรือสิ่งปฏิภูล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตได้คราวหนึ่งไม่เกิน 15 วัน ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตมา 2 ครั้งแล้ว ถ้ากระทบความผิดอีก ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตเสียก็ได้<sup>17</sup>

<sup>17</sup> ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาดเอกชน พ.ศ. 2518 ข้อ 24 และ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาดสาธารณะ พ.ศ. 2519 ข้อ 16.

นอกจากตลาดเอกชนและตลาดสาธารณะดังกล่าว ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังต้องกำกับดูแลสำนักงานตลาด กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อการพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตลาดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ.2534 อีกด้วย

สำหรับการกำกับดูแล ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสะสมอาหารนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 34 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกใบอนุญาตสำหรับการจัดตั้งตลาด และในมาตรา 38 ได้กำหนดให้ผู้ที่จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใดซึ่งมีพื้นที่ เกิน 200 ตารางเมตร และมีใช่เป็นการขายของในตลาด ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้ากรณีสถานที่ดังกล่าวมีพื้นที่ไม่เกิน 200 ตารางเมตร ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอหนังสือรับรองการแจ้งก่อนการจัดตั้ง

นอกจากนั้นแล้ว กรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร เพื่อกำกับดูแลตลาด<sup>18</sup> เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการขายของในตลาด<sup>19</sup> เพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร<sup>20</sup> ที่ได้รับอนุญาตหรือได้รับหนังสือรับรองการแจ้งได้ด้วย

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นเรื่องจำเป็นที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องเข้ามาควบคุม เพราะหากไม่มีการจัดระเบียบผู้ประกอบการค้าแล้ว ผู้ประกอบการค้าจะดำเนินการเพื่อผลกำไรของตนแต่เพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้ ผู้ประกอบการค้า จะไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวม จากการประกอบกิจการของตนเอง ซึ่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอาจนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมเมืองในกรุงเทพมหานคร บางกรณีความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมดังกล่าวอาจมีผลไปถึงสุขภาพอนามัยของประชาชนในกรุงเทพมหานครอีกด้วย สำหรับปัญหาสิ่งแวดล้อมเมืองที่เกิดจากตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหารในกรุงเทพ

18พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535, มาตรา 35.

19เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37.

20เรื่องเดียวกัน, มาตรา 40.

มหานคร เราสามารถเห็นได้จากปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นจากการค้าขายในตลาด ปัญหาน้ำเสียจากตลาด หรือจากการประกอบอาหาร ปัญหาจากเหตุรำคาญต่างๆ เช่น กลิ่น คว้น จากการปรุงอาหารเพื่อจำหน่าย ปัญหาโรคติดต่อบางชนิด นอกจากนั้นตลาดที่ไม่ได้รับการจัดระเบียบ เมื่อสิ่งเกตุให้ละเอียดจะพบว่าทัศนียภาพจากการมองจะดูไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยเท่าใดนัก ซึ่งจะทำให้สูญเสียความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองไป เมื่อเป็นเช่นนี้ยิ่งทำให้การจัดระเบียบของผู้ประกอบการค้าขาย ในตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหารจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างมาก

#### 4.1.1.5 การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 วรรคสาม ได้ให้นิยามของคำว่า "ที่หรือทางสาธารณะ" ว่าเป็นสถานที่หรือทางซึ่งมีเจ้าของเอกชนและสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้ ดังนั้นหากมีการจำหน่ายสินค้าในสถานที่ดังกล่าว ย่อมต้องอยู่ในขอบเขตการบังคับใช้โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นี้ด้วย ซึ่งการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ มาตรา 41 วรรคสอง ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนและการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ มาตรา 43 ยังให้อำนาจกรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครขึ้นมาเพื่อควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะนั้นได้

เรื่องการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 41 ถึงมาตรา 43 ปัญหาเรื่องการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะนับว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานครที่สำคัญประการหนึ่ง ปัญหาที่เห็นได้ชัดได้แก่ปัญหาเรื่องความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 41 วรรคสาม กำหนดให้การออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้ นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องระบุชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่าย และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้า เพื่อจำหน่ายในกรณีที่จะมีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติ ทั้งนี้หากใบอนุญาตมิได้กำหนดเงื่อนไขเหล่านี้ลงไป ความเป็นระเบียบเรียบร้อยก็จะไม่เกิดขึ้น นอกจากปัญหาเรื่องความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองแล้ว ปัญหาเรื่องความสะอาดจากสินค้าและอาหารที่จำหน่ายในที่สาธารณะ ก็เป็น

เรื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ดังนั้นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 43 (2) จึงได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบ บรรจุ เก็บ หรือสะสมอาหาร หรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้และของใช้ต่าง ๆ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีความมุ่งหมายที่จะรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเอาไว้ มิให้การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ส่งผลกระทบต่อไปถึงสุขภาพอนามัยของประชาชน

จากสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ในเรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองดังกล่าว ย่อมชี้ให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายที่มุ่งเน้นถึงการควบคุมกิจการ เพื่อมิให้ส่งผลร้ายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในชุมชน การมอบอำนาจหน้าที่ในการควบคุมจากกระทรวงสาธารณสุขสู่เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น กรุงเทพมหานครถือว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงมีบทบาทโดยตรงที่จะต้องใช้อำนาจหน้าที่นี้ แต่เท่าที่ผ่านมายังไม่ปรากฏชัดว่า กรุงเทพมหานครได้บัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะมีบ้างก็เพียงร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งก็ยังไม่ผ่านการพิจารณา ดังจะได้วิเคราะห์ต่อไป

#### 4.1.2 การควบคุม และระงับมลพิษทางน้ำ อากาศ และเสียง

ปัจจุบันปัญหามลพิษทางน้ำ อากาศ และเสียงในพื้นที่กรุงเทพมหานครอยู่ในขั้นวิกฤต ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนและนับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น สาเหตุจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างเร่งรีบเหล่านี้ ได้ก่อให้เกิดของเสียต่าง ๆ เพิ่มขึ้นในสิ่งแวดล้อมอย่างมากไม่ว่าจะเป็น ปัญหาน้ำเสียและของเสียต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งมีการระบายออกจากอาคารบ้านเรือน กิจการร้านค้า สถานบริการและกิจกรรมต่าง ๆ โดยไม่มีมาตรการป้องกันและแก้ไขที่รัดกุมเพียงพอโดยเฉพาะการระบายน้ำที่ไหลลงสู่ท่อระบายน้ำ แม้มีน้ำล้นคลอง โดยไม่มีการบำบัดเพียงพอ ปัญหาอากาศเสียและเสียงรบกวน นับเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ประชาชนผู้อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร ต้องประสบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยปัญหามลพิษทางอากาศ และเสียงนั้น ส่วนใหญ่จะเกิดจากยานพาหนะ สำหรับจุดที่ประสบปัญหามลพิษทางเสียงมากที่สุด ได้แก่ บริเวณลาดพร้าว-รัชดาภิเษก มีระดับเสียงเฉลี่ย สูงถึง 82.90 เดซิเบลเอ ซึ่งสูงกว่าระดับมาตรฐานเสียงที่ 80 เดซิเบลเอ สำหรับฝุ่นละอองนั้นส่วนใหญ่เกิดจากยานพาหนะและ

การก่อสร้างที่ยังขาดการควบคุม ทำให้กรุงเทพมหานครต้องเผชิญอยู่ทุกวันนี้ สำหรับจุดที่มีปริมาณฝุ่นละอองเฉลี่ยสูงสุดคือ บริเวณกรมไปรษณีย์โทรเลขหัวหมาก ซึ่งมีปริมาณเฉลี่ย 0.69 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และจุดที่มีปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์เฉลี่ยสูงสุด บริเวณโรงพยาบาลกรุงเทพคริสเตียนเฉลี่ย 11.66 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร<sup>21</sup>

จากสภาพปัญหาดังกล่าว หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน จะทำให้สิ่งแวดล้อมในกรุงเทพมหานครเสื่อมโทรมลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย ดังนั้นกรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรง ประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเนื้อหาสาระครอบคลุมถึงการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งหากกรุงเทพมหานครได้นำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้อย่างจริงจังจะทำให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้นคุณภาพชีวิตของชนกรุงเทพมหานครก็จะดีขึ้นตามไปด้วย สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเมืองด้านการควบคุมและระงับมลพิษทางน้ำ อากาศ เสียง อาจจำแนกได้ดังนี้

#### 4.1.2.1 เหตุรำคาญ

กรณีเรื่อง เหตุรำคาญนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มิได้ให้นิยามถึงเหตุรำคาญไว้โดยตรง แต่จากพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ มาตรา 25 วรรคแรก กล่าวไว้ว่า เหตุรำคาญ คือ เหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจอันตรายต่อสุขภาพ หรืออาจทำให้การดำเนินชีวิตของผู้ประสบเหตุนั้นไม่เป็นปกติสุข ซึ่งเหตุดังกล่าวนี้ได้แก่

-แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม ที่ใส่มูลฝอยหรือเข้าหรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรกมีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้ง สิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็น หรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน้ำจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรคหรือก่อให้เกิดความเสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

-การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

<sup>21</sup>สถิติรายปี กรุงเทพมหานคร 2537 รวบรวมโดย งานสถิติข้อมูลฝ่ายประเมินผล และสถิติ กองนโยบายและแผนรวม สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร.

-อาการอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานประกอบการใดไม่มี การระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมี แต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเน่าเหม็น หรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียง จนเป็นเหตุ ให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

-การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิด กลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

-เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ได้กำหนดเหตุรำคาญไว้เพียงแนว ทางกว้าง ๆ แต่ส่วนใหญ่ เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้นจะอยู่ภายในกรอบกำหนดไว้ใน 5 ประการ ดังกล่าวข้างต้น สำหรับในเขตเมือง เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ จะเป็นเรื่องมลพิษทางอากาศ น้ำเสีย และขยะมูลฝอยเป็นหลัก

สำหรับการแก้ไขระงับเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งที่ 2841/2535 เรื่อง มอบอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2535 โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น มอบอำนาจให้ ผู้อำนวยการเขตปฏิบัติราชการแทนในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ ในเรื่องการออกคำสั่งและดำเนินการ เกี่ยวกับการป้องกัน ระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและ รวดเร็วในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

#### 4.1.2.2 กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

จากการที่กรุงเทพมหานครมีการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว เหตุผลส่วนหนึ่งคือ ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการ เป็นศูนย์กลางทางการศึกษาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้มีการนำเอาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาปรับและใช้กับกระบวนการผลิตสินค้า เพื่อการบริโภคและอุปโภคมากขึ้น ด้วยเหตุนี้เองทำให้กระบวนการผลิตสินค้าบางประเภทอาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรืออาจเป็น อันตรายต่อสุขภาพของประชาชนโดยส่วนรวม รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้านอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้นรัฐโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จึงต้องเข้ามาควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เสียก่อน นั่นคือรัฐต้องมีมาตรการในการเข้ามาควบคุมโดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมาย ซึ่ง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยตรง อย่างไรก็ตามจะกล่าวถึงความหมายของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้นพระราชบัญญัติการสาธารณสุขมิได้บัญญัติถึงนิยาม หรือขอบเขตของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพไว้โดยตรง แต่การกำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 31 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจในการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และเมื่อมีการประกาศแล้วกรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นจะสามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการนั้นได้<sup>22</sup> อย่างไรก็ตามกิจการที่กรุงเทพมหานคร ออกเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นควบคุมแล้วเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน หลังจากข้อกำหนดดังกล่าวใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการนั้น ๆ ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>23</sup> ซึ่งในใบอนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนอีก<sup>24</sup>ก็ได้ ปัจจุบันกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศไว้ทั้งสิ้น 125 ประเภท<sup>25</sup> ซึ่งกรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น ต้องนำไปใช้เป็นกรอบในการออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร เพื่อควบคุมกิจการดังกล่าวต่อไป ปัจจุบันร่างข้อบัญญัติ เรื่องการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. .... ยังมีได้ประกาศใช้ เนื่องจากอยู่ในระหว่างการทำนายแลดกรุงเทพมหานคร เพื่อโปรดคนาเรียนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาเสนอสภากรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2539

<sup>22</sup>พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 32(1).

<sup>23</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 33 วรรคแรก.

<sup>24</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 33 วรรคสอง.

<sup>25</sup>ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ 5/2538 เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2538.

## 5. องค์การของกรุงเทพมหานครที่นำบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

### ใบบังคับใช้

โดยทั่วไปการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประสงคั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุติการที่นำบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ ใบบังคับใช้ กรณีการนำบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขไปบังคับใช้ โดยกรุงเทพมหานครนั้น กรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น จะต้องมียุติการ หรือบุคคลนำบัญญัติไปบังคับใช้ให้บรรลุผล เช่นกัน กล่าวคือ

เนื่องจากกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น<sup>26</sup> ดังนั้น โดยสภาพของยุติการที่จัดตั้งขึ้นนั้น จะไม่สามารถนำบัญญัติของกฎหมายไปบังคับใช้ได้กรุงเทพมหานครจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายโดยบุคคลคนหนึ่ง คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>27</sup> ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนี้จะมีอำนาจหน้าที่หลายประการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร<sup>28</sup> และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมายอื่น<sup>29</sup> ประกอบกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร<sup>30</sup> นั่นคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย โดยตนเอง และโดยผ่านทางข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานครได้ด้วย สำหรับในส่วนข้าราชการประจำ กรุงเทพมหานครนั้นมีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างประจำกรุงเทพมหานครรองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>31</sup> ดังนั้นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อาจบังคับใช้กฎหมายโดยผ่าน ปลัดกรุงเทพมหานครก็ได้

<sup>26</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 , มาตรา 6.

<sup>27</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 44.

<sup>28</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 49(6).

<sup>29</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 49(7).

<sup>30</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 50.

<sup>31</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 65.



สำหรับส่วนราชการของกรุงเทพมหานครที่นำบทบัญญัติของกฎหมายไปบังคับใช้นั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครจะมอบหมายให้ สำนัก<sup>32</sup>หรือสำนักงานเขต<sup>33</sup> เป็นผู้นำบทบัญญัติของกฎหมายไปบังคับใช้ โดยสำนักมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการตามที่กำหนดไว้ในประกาศกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้อำนวยการสำนัก ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชา<sup>34</sup> มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและปลัดกรุงเทพมหานคร<sup>35</sup> ส่วนสำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต<sup>36</sup> และมีอำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย<sup>37</sup>

ดังนั้น ในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนราชการของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องนั้น ได้แก่ สำนัก และสำนักงาน ซึ่งอำนาจหน้าที่จะมีขอบเขตเพียงใด จะขึ้นอยู่กับเนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ ประกอบกับการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือปลัดกรุงเทพมหานครว่าจะมอบให้ มีขอบเขตเพียงใด

กรณีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เช่นกัน กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ<sup>38</sup> ซึ่งทำให้กระทรวงสาธารณสุขจะต้องรับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัตินี้ทั่วประเทศโดยตรง จึงทำให้ไม่อาจดูแลกิจการตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขบัญญัติไว้ได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขยังได้บัญญัติถึงราชการส่วนท้องถิ่น<sup>39</sup> ว่าหมายความถึงกรุงเทพมหานครด้วย

32 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60(5).

33 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60(6).

34 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 66.

35 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 67.

36 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 68.

37 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 69(3).

38 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 5.

39 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4 วรรคแปด.

และยังได้บัญญัติถึง เจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>40</sup> ซึ่งหมายถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับเขต กรุงเทพมหานคร ดังนั้นกรุงเทพมหานคร โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงเข้ามามีบทบาทและใช้อำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขบัญญัติไว้ โดยเฉพาะในเรื่องการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองด้วย ซึ่งนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้อำนาจหน้าที่โดยตรง ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขกำหนดแล้ว กรุงเทพมหานครยังได้มีการมอบอำนาจให้ส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการนำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ไปบังคับใช้เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองได้แก่

#### 5.1 ระดับสำนัก ได้แก่

5.1.1 สำนักอนามัย ซึ่งมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงคือ กองอนามัยสิ่งแวดล้อม

5.1.2 สำนักรักษาความสะอาด มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงคือ กองบริการรักษาความสะอาด กองโรงงานกำจัดมูลฝอย กองควบคุมสิ่งปฏิกูล

5.1.3 สำนักเทศกิจ ซึ่งมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงคือ กองตรวจการเทศกิจ และกองบังคับการเทศกิจ

5.2 สำนักงานเขต ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 38 สำนักงานเขตโดยในแต่ละสำนักงานเขตมีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ได้แก่

5.2.1 ฝ่ายอนามัย

5.2.2 ฝ่ายรักษาความสะอาด

5.2.3 ฝ่ายเทศกิจ

อย่างไรก็ดีการดำเนินงานของสำนักและสำนักงานเขตเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ยังไม่ปรากฏบทบัญญัติของกฎหมายฉบับใดกล่าวถึง ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักและสำนักงานเขต ดังนั้นการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ของสำนักและสำนักงานเขตเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ จึงต้องอาศัยความสัมพันธ์กันในเชิงบริหาร ซึ่งกรณีดังกล่าว กรุงเทพมหานคร ได้มีดำเนินการ โดยได้ออกคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 3242/2536 ลงวันที่ 13 กันยายน 2536 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสำนักกับสำนักงานเขต โดยมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบสายบริหาร เป็นประธานกรรมการ ได้ประชุมหาข้อยุติการแบ่งหน้าที่

<sup>40</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4 วรรคสี่(4).

ความรับผิดชอบ และวางแนวทางการปฏิบัติงานระหว่างสำนักและสำนักงานเขต ให้มีความสัมพันธ์ และประสานงานกันอย่างใกล้ชิด คณะกรรมการฯดังกล่าวได้มีการประชุมเพื่อหาข้อสรุปอยู่ระยะ หนึ่ง แต่ยังมีอาจหาแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนได้ อย่างไรก็ตามก็ดีถือว่ากรุงเทพมหานครได้มีความ พยายามในการส่งเสริมให้สำนักและสำนักงานเขตปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นจากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงว่าการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครระหว่าง สำนักและสำนักงานเขต แม้ว่าจะมีลักษณะงานที่คล้ายคลึงกัน เช่น กองอนามัยสิ่งแวดล้อม สำนัก อนามัย กับฝ่ายอนามัย สำนักงานเขต หรือ สำนักรักษาความสะอาดกับฝ่ายรักษาความสะอาด สำนักงานเขต แต่มิได้มีความสัมพันธ์กันในทางกฎหมาย ฉะนั้นหากมีปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากการ ปฏิบัติหน้าที่เมื่อใด การแก้ไขปัญหาหรือวางแนวทางการปฏิบัติจะต้องขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการกรุง เทพมหานคร ในฐานะผู้บังคับบัญชาเป็นผู้พิจารณาสั่งการ

สำหรับในส่วนของการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะบรรลุผลอย่างเต็มที่ได้นั้น จะต้องมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ระหว่างสำนักและ สำนักงานเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีการบัญญัติเรื่องการประสานงานระหว่างสำนักและสำนัก งานเขตไว้เป็นกฎหมาย

#### 6. สภาพบังคับของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และการบังคับใช้เพื่อการพิทักษ์ สิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานคร

กฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ที่รัฐหรือผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมความประพฤติ ของมนุษย์ในสังคม หากผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการจัดระเบียบ สังคมและคุ้มครองป้องกันให้สังคมสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยความมั่นคง และด้วยความสงบเรียบร้อย

ดังนั้น กฎหมายจะศักดิ์สิทธิ์หรือไม่ ย่อมอยู่ที่เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นแล้วผู้ที่ฝ่าฝืน นั้นจะต้องได้รับโทษเพราะการฝ่าฝืน การรับโทษนั้นเรียกว่าสภาพบังคับ(Sanction)หากกฎหมาย ใดไม่มีสภาพบังคับแล้วก็จะทำให้คนในสังคมนั้นปฏิบัติตามได้ ฉะนั้นสภาพบังคับจึงเป็นสิ่งสำคัญ สำหรับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และความสงบเรียบร้อยเกิดขึ้นในสังคม

สภาพบังคับของกฎหมายอาจแบ่งออกได้ 3 ประเภทใหญ่ คือ

- ก. สภาพบังคับทางอาญา
- ข. สภาพบังคับในทางแพ่ง
- ค. สภาพบังคับในทางปกครอง

สำหรับลักษณะของสภาพบังคับของกฎหมายทั้ง 3 ประเภท อาจแยกกล่าวได้ดังนี้

ก. สภาพบังคับทางอาญา ได้แก่ โทษในทางกฎหมายอาญา ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โทษดังกล่าวได้กำหนดไว้ 5 สถาน คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน โทษทั้ง 5 สถานนี้ เป็นโทษหลัก ที่จะนำมาลงแก่ความผิดทางอาญาทั้งปวงที่เกิดขึ้น ตามประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น เช่นพระราชบัญญัติที่มีโทษอาญาโดยทั่วไป

ข. สภาพบังคับในทางแพ่ง ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้มีบทบัญญัติที่เป็นสภาพบังคับในทางแพ่งไว้ เพื่อเป็นการลงโทษและเยียวยาผู้เสียหายซึ่งสภาพบังคับในทางแพ่งเราอาจพบได้ในลักษณะดังนี้ คือ การบังคับชำระหนี้ การชดเชยค่าเสียหาย เป็นต้น

ค. สภาพบังคับในทางปกครอง จะมีลักษณะเป็นการกระทำหรือมาตรการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งการบังคับการดังกล่าวนั้นในทางกฎหมายปกครองถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐต่อเอกชนเป็นการเฉพาะรายตามบทบัญญัติที่กฎหมายให้อำนาจไว้ กล่าวคือรัฐสามารถบังคับเอกชน หรือกำหนดหน้าที่ให้เอกชนเพื่อให้เป็นไปตามเจตนาของตนโดยที่เอกชนไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแสดงเจตนาของรัฐฝ่ายเดียวต่อเอกชนโดยชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปคือสภาพบังคับในทางปกครองจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งหมายถึงบรรดาคำสั่ง คำวินิจฉัย คำอนุญาต หรือมาตรการอื่น ๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ใช้อำนาจเหนือในการวางข้อกำหนดให้มีผลทางกฎหมาย ต่อบุคคลภายนอกเป็นกรณีเฉพาะรายในขอบเขตของกฎหมายของมหาชน

จากลักษณะสภาพบังคับของกฎหมาย ทั้ง 3 ประเภท ดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีสาระสำคัญต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองอย่างกว้างขวางฉบับหนึ่ง ดังนั้นสภาพบังคับที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขกำหนดจึงอยู่ปะปนกันซึ่งอาจจำแนกตามลักษณะการบังคับใช้เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานคร ในด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

## 6.1 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข ได้กำหนดกิจการและอำนาจหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองดังนี้

### 6.1.1 การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

พระราชบัญญัติการสาธารณสุขบัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และสภาพบังคับที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง เรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในมาตรา 18 - 20 ไว้ดังนี้

กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร<sup>41</sup> โดยกรุงเทพมหานครอาจมอบให้บุคคลใด ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานครแทน ภายใต้การควบคุมดูแลของกรุงเทพมหานครหรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการได้<sup>42</sup> และให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครเพื่อประโยชน์ ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการ เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย<sup>43</sup> ดังนี้

- ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย นอกจากที่ที่กรุงเทพมหานครจัดไว้ให้
- กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน
- กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย หรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร หรือสถานที่ใด ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยถูกสุขลักษณะตามสภาพ หรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ

41 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18 วรรคแรก.

42 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18 วรรคสอง.

43 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 20.

- กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของกรุงเทพมหานครในการเก็บและขนส่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการชั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตจะพึงเรียกเก็บได้ และหากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท<sup>44</sup>

- กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุชลักษณะ

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 19 ยังได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตให้บุคคลดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ซึ่งทำเป็นธุรกิจหรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราค่าบริการตามที่กรุงเทพมหานครกำหนด ในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนดำเนินการดังกล่าวโดยมิได้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หกเดือนหรือปรับไม่เกิน หนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>45</sup>

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 ซึ่งบัญญัติว่า " การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น " จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงถือได้ว่ากรุงเทพมหานครต้องมีหน้าที่โดยตรง ในการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของกรุงเทพมหานครแต่เดิมการจัดการส่วนใหญ่มักจะเป็นการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าเท่านั้น ยังมิได้มีการวางแผนด้านการจัดการเก็บขนและทำลายมูลฝอยไว้เป็นแนวทางในการบริหารอย่างแน่ชัด ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครในการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ยังคงอยู่ในวงจำกัด แต่เนื่องจากความเจริญและการเพิ่มของจำนวนประชากรในกรุงเทพมหานคร เป็นไปอย่างรวดเร็ว จึงส่งผลให้ปริมาณมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเพิ่มขึ้นไปด้วย ดังนั้นเมื่อปริมาณมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเพิ่มขึ้นแต่ในขณะเดียวกันความสามารถในการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานครมิได้เพิ่มขึ้นตามผลที่อาจ

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 73.

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 71.

เกิดขึ้นคือมีปริมาณมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตกค้างอยู่จำนวนมากหนึ่งเพื่อรอการกำจัด และปริมาณมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ตกค้างเหล่านี้หากมีการทับถมมากขึ้นอาจส่งผลให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง ในกรุงเทพมหานครขึ้นได้ไม่ว่าจะเป็นกลิ่น น้ำเสียจากมูลฝอยหรือแม้กระทั่งเชื้อโรคที่อาจเกิดขึ้นจากมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลดังกล่าว และสิ่งเหล่านี้อาจทำให้เกิดปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนในกรุงเทพมหานครต่อไปด้วย

กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและเมืองนานาชาติ โดยตรงตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดีและได้พยายามเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตลอดมา อย่างไรก็ตามก็ถือว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น จนกระทั่งปี พ.ศ.2522 สำนักรักษาความสะอาดซึ่งเป็นส่วนราชการของกรุงเทพมหานครและมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จึงได้รับความร่วมมือจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency) (JICA) ผ่านกรมวิเทศสหการจัดส่งเจ้าหน้าที่เทศบาลนครโตเกียวมาทำการสำรวจ และจัดทำแผนแม่บทด้านการเก็บขนและทำลายมูลฝอย โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อจัดทำวิธีการเก็บขนและทำลายมูลฝอยให้เหมาะสมกับปริมาณมูลฝอยที่คาดการณ์ไว้ว่าจะมีถึงประมาณวันละ 10,000 ตัน ในปีพ.ศ.2543และยังได้เสนอวิธีการทำลายมูลฝอยไว้ 3 วิธีคือ การหมักทำปุ๋ย การเผา และการฝังกลบ

สำหรับปัจจุบันการเก็บ ขน ขยะมูลฝอย ของกรุงเทพมหานครอยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักรักษาความสะอาดและสำนักงานเขต โดยสำนักรักษาความสะอาดทำหน้าที่รับผิดชอบงานกวาดถนนด้วยรถกวาดและคูคน ส้างถนนสายสำคัญ เก็บ ขน ขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาล ตลาดของสำนักงานตลาด สถานที่ราชการบางแห่ง และการเก็บ ขน มูลฝอยเฉพาะกิจเร่งด่วน และคอยให้ความช่วยเหลือสำนักงานเขตต่าง ๆ เมื่อเกินขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้ สำหรับฝ่ายรักษาความสะอาด สำนักงานเขต ทำหน้าที่รับผิดชอบงานกวาด ด้วยแรงคนเก็บขนมูลฝอย จากอาคารบ้านเรือน ตลาด สถานที่ประกอบการค้า และมูลฝอยที่ตกค้างตามที่สาธารณะที่อยู่ในเขตพื้นที่ทั้งหมด และนำไปทำลายตามสถานที่ ที่ทางสำนักรักษาความสะอาดเป็นผู้กำหนดซึ่งปริมาณขยะมูลฝอยที่นำไปทำลายในแต่ละวันจะมีปริมาณเฉลี่ย 6,500 ตันต่อวัน มูลฝอยจำนวนนี้ได้ออกนำไปทำลายยังสถานที่ทำลายของกรุงเทพมหานคร 3 แห่งด้วยกัน คือ

- บริเวณโรงงานกำจัดมูลฝอยอ่อนนุช เขตประเวศ
- บริเวณโรงงานกำจัดมูลฝอยหนองแขม เขตหนองแขม
- บริเวณสถานีขนถ่ายมูลฝอยท่าแร่ เขตบางเขน

และในการทำลายมูลฝอยดังกล่าวกรุงเทพมหานครได้ใช้วิธีการทำลายทั้ง 3 วิธี

ผสมผสานกัน คือ

ก. การฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ (Sanitary Landfill) คือการนำขยะมูลฝอยไปฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะ มีระบบป้องกันสิ่งแวดล้อม น้ำเสีย กลิ่น แอมलग ฯลฯ การฝังกลบจะมีขบวนการย่อยสลายอินทรีย์เป็นก๊าซมีเทน สามารถใช้ประโยชน์ ในการนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงผลิตกระแสไฟฟ้า ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้จ้างเอกชนเป็นผู้ดำเนินการทั้งสิ้น 3 ราย คือ บริษัท วัสดุภัณฑ์ธุรกิจ จำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมบูรณ์พาณิชย์ และบริษัทกลุ่ม 79 จำกัด

ข. การทำลายมูลฝอยโดยระบบโรงงานหมักและบ่มทำปุ๋ย (Compost Plant)

มูลฝอยที่นำเข้าโรงงานนี้ส่วนใหญ่ จะเป็นพวกอินทรีย์สารซึ่งสามารถนำไปผลิตเป็นปุ๋ยอินทรีย์ได้ ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีโรงงานกำจัดมูลฝอยซึ่งมีขีดความสามารถในการกำจัดขยะมูลฝอยขนาด 1,000 - 1,200 ตัน ต่อวัน ที่โรงงานกำจัดมูลฝอยอ่อนนุช และขณะนี้กรุงเทพมหานครได้จ้างเหมาบริษัทพีแอนด์ซี-วูสท์แอลพายจอยเวนเจอร์ เดินเครื่องจักรกำจัดมูลฝอยโดยมีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี

ค. การเผา (Incineration) เป็นการกำจัดมูลฝอยในระบบเตาเผา ซึ่งอาจแบ่งประเภทของเตาเผาได้ 3 ลักษณะคือ

- เตาเผาขยะมูลฝอยจากบ้านเรือน ชุมชน และการพาณิชย์
- เตาเผาสำหรับขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาล
- เตาเผาสำหรับขยะอุตสาหกรรม

เตาเผาสำหรับขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาลปัจจุบันกรุงเทพมหานคร มีเตาเผาขยะติดเชื้อจากโรงพยาบาลขนาด 10 ตัน/วัน/เตา จำนวน 2 เตา ตั้งอยู่บริเวณโรงงานกำจัดมูลฝอยอ่อนนุช เตาเผาดังกล่าว เป็นเตาเผาที่มีประสิทธิภาพสูงนับตั้งแต่การเก็บขยะติดเชื้อที่ถูกสุขลักษณะการเผาไหม้ที่สมบูรณ์ตลอดจนการบำบัดควันพิษ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใดเตาเผาดังกล่าวได้มีการเปิดใช้อย่างเป็นทางการแล้วเมื่อวันที่ 21 มิถุนายนพ.ศ. 2538



ตามที่กล่าวไปทั้งหมดเป็นกรณีการจัดการมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร ส่วนการกำจัดสิ่งปฏิกูลนั้นปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการอยู่ 2 วิธีคือ

1. วิธีการกำจัดในโรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูล ปัจจุบันโรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูลของกรุงเทพมหานครมี 2 แห่ง ได้แก่ โรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูลอ่อนนุช และโรงงานกำจัดสิ่งปฏิกูลหนองแขมแต่ละโรงงานมีขีดความสามารถกำจัดสิ่งปฏิกูลได้วันละประมาณ 6,000 ลูกบาศก์เมตร

2. วิธีธรรมชาติ ได้แก่การนำสิ่งปฏิกูลเทบนลานตากแห้งกลางแจ้ง

จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะ เป็นมูลฝอยสิ่งปฏิกูลหรือขยะคิดเข้ากรุงเทพมหานครได้พยายามอย่างยิ่ง ที่จะดำเนินการกำจัดให้หมดสิ้นไปโดยเร็วมิให้ตกค้าง อันอาจจะนำไปสู่ปัญหาสิ่งแวดล้อมในเวลาต่อมาได้ อย่างไรก็ตามนอกจากบทบาทโดยตรงในการเข้าดำเนินการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลแล้ว ในแง่บทบาทด้านการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล กรุงเทพมหานคร โดยสำนักรักษาความสะอาดได้ร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวม 2 ฉบับคือ

- ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. .... ร่างข้อบัญญัตินี้ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อวางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการ เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล โดยกำหนดการห้าม ถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย นอกจากที่กรุงเทพมหานครจัดไว้ให้ กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดปฏิบัติให้ถูกต้องตามสุขลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น ๆ ปัจจุบันร่างข้อบัญญัติ ดังกล่าว อยู่ในระหว่างการนำเรียนปลัดกรุงเทพมหานครเพื่อโปรดคนำเรียนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาลงนามเสนอสภากรุงเทพมหานคร

จากร่างข้อบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งมุ่งการวางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย หากผ่านความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร และสามารถประกาศบังคับใช้ได้จะทำให้การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เป็นไปอย่างมีระเบียบและสะดวกรวดเร็วต่อกรุงเทพมหานครในการเก็บ และขน เพื่อไปกำจัด ซึ่งจะช่วยให้ปัญหาขยะมูลฝอยตกค้างลดลง

- ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือ กู้จัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจ หรือได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ พ.ศ....ร่างข้อบัญญัติดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาตให้เอกชนดำเนินการเก็บ ขน หรือ กู้จัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจ หรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการและค่าธรรมเนียม แต่ทั้งนี้ ในการดำเนินการของเอกชนจะต้องอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน ปัจจุบันข้อบัญญัติดังกล่าวอยู่ในระหว่างการนำเสนอเข้าสู่คณะกรรมการพิจารณา ร่างข้อบัญญัติและ ข้อบังคับของกรุงเทพมหานคร หากข้อบัญญัติดังกล่าวมีการประกาศใช้เมื่อใด จะทำให้แบ่งเบา ภาระหน้าที่การเก็บ ขน หรือ กู้จัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยของกรุงเทพมหานครได้ในส่วนหนึ่ง ซึ่งจะ ทำให้กรุงเทพมหานครมีงบประมาณเหลือสำหรับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม หรือการบริการประชาชนใน ด้านอื่นได้

จากกิจกรรมเรื่องการค้าจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของกรุงเทพมหานครดังกล่าว แสดงให้เห็นถึง การที่กรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท ตามหน้าที่ซึ่ง พระราช บัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยอย่างเต็มที่ ทั้ง ในด้านการเก็บ ขน กู้จัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย รวมถึงการออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาด และการจัดระเบียบในการเก็บ ขน กู้จัดสิ่งปฏิกูลหรือมูล ฝอย ซึ่งในส่วนของการออกข้อกำหนดดังกล่าวหากสามารถประกาศใช้ได้เร็วขึ้น จะทำให้กรุงเทพ มหานครดำเนินการเกี่ยวกับการค้าจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### 6.1.2 สัญลักษณ์ของอาคาร

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่และสภาพบังคับที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เมืองในเรื่องสัญลักษณ์ของอาคาร ไว้ในมาตรา 21-24 ดังนี้

กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมี อำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรมหรือมีสภาพ รกรุงรังจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย หรือมีลักษณะไม่ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์ของการ ใช้เป็นที่อยู่อาศัยให้จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคาร หรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต้อง เนื่องจาก

อาคารทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือจัดการอย่างอื่นตามความจำเป็น<sup>46</sup> และให้มีอำนาจออกคำสั่ง เป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่มีสินค้า เครื่องเรือน หรือสัมภาระสะสมไว้มาก เกินควร หรือทับซ้อนกันเกินไป จนอาจเป็นเหตุให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ให้โทษใด ๆ หรืออาจ เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัย หรือไม่ถูกต้องด้วยลักษณะของการใช้เป็นที่อยู่อาศัย ให้จัดการ ย้ายสินค้า เครื่องเรือน หรือสัมภาระออกจากอาคารนั้น หรือให้จัดสิ่งของใหม่<sup>47</sup> ในกรณีหาก ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่ง เดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือ ทั้งจำทั้งปรับ<sup>48</sup> นอกจากนี้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข ยังกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมี อำนาจดำเนินการแทนเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด<sup>49</sup> และหากมีการขัดขวาง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่ง เดือนหรือปรับไม่ เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>50</sup>

การดำเนินงานด้านการกำกับดูแลเกี่ยวกับลักษณะของอาคาร ในเขตกรุงเทพมหานคร นั้น โดยปกติมีหน่วยราชการของกรุงเทพมหานครรับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับเรื่องอาคารนี้ อยู่หลายหน่วยงาน ซึ่งในแต่ละหน่วยงานก็จะมีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายทั้งร่วมกันและแตกต่างกันไปหลายฉบับ อาทิเช่น สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร และฝ่ายโยธา สำนักงานเขต จะ บังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในกรณีการขออนุญาตปลูกสร้าง การควบคุม การก่อสร้างอาคารแบบต่าง ๆ สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร และฝ่ายเทศกิจ สำนักงานเขต ต่าง ๆ จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแล และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร อาทิ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 21.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 22.

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 74.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 23.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 74.

พระราชบัญญัติควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2481 เป็นต้น อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับอาคารของฝ่ายโยธา และฝ่ายเทศกิจแล้ว ส่วนใหญ่จะเป็นการบังคับใช้กฎหมายในแง่การควบคุมด้านโครงสร้างและการก่อสร้างของอาคารเป็นหลัก แต่ในแง่ของการควบคุมและกำกับดูแลเกี่ยวกับสุขลักษณะของอาคารนั้น จะเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายอนามัย ของสำนักงานเขต ทั้งนี้เนื่องจาก ฝ่ายอนามัยของสำนักงานเขต ตามมติ ก.ก. ครั้งที่ 3/2535 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2535 กำหนดให้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานด้านการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม และการสุขาภิบาลทั่วไปให้ได้มาตรฐานทางหลักวิชาการสุขาภิบาลและถูกสุขลักษณะ ดังนั้นจึงครอบคลุมไปถึงการควบคุมสุขลักษณะของอาคาร ซึ่งเป็นเรื่องของหลักวิชาการสุขาภิบาลด้วย

สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองในเรื่องสุขลักษณะของอาคารนั้น ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้มีคำสั่ง ที่ 2841/2535 เรื่อง มอบอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2535 ให้ผู้อำนวยการเขตปฏิบัติราชการแทน ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบในการออกคำสั่งและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องสุขลักษณะของอาคารได้ ดังนั้นหากมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นผู้อำนวยการเขตก็จะสามารถออกคำสั่งเป็นหนังสือตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามก็เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสุขลักษณะของอาคาร บางกรณีอาจต้องเกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางหลักวิชาการสุขาภิบาลประกอบการวินิจฉัยเพื่อออกคำสั่ง ฝ่ายอนามัย สำนักงานเขต จะเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ปฏิบัติขั้นต้นภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการเขต เข้ามาให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงประกอบกับหลักวิชาการก่อนที่ผู้อำนวยการเขตจะมีคำสั่งออกไป เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการออกคำสั่ง นอกจากนั้นแล้วในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสุขลักษณะของอาคารนั้น อาจมีปัญหามาในเรื่องการวินิจฉัยว่า ขอบเขตเพียงใดจึงจะกล่าวได้ว่าถูกสุขลักษณะหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ขอบเขตเพียงใดจึงจะกล่าวได้ว่าเป็นสภาพกรุงรัง ปัญหาในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงนับได้ว่าเป็นปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ประการหนึ่ง

### 6.1.3 การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้บัญญัติถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และสภาพบังคับที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองในเรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ไว้ในมาตรา 29 และในมาตรา 30 วัตถุประสงค์ของกรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมด

ของพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่น หรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์<sup>51</sup>

นอกจากนั้นยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกักสัตว์ที่ไม่ปรากฏเจ้าของ ซึ่งพบในที่หรือทางสาธารณะ และเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ไว้เป็นเวลาอย่างน้อย 30 วัน แต่ถ้การกักสัตว์ที่ไว้อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สัตว์นั้นหรือสัตว์อื่น หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจขายหรือขายทอดตลาดสัตว์นั้นได้ตามควรก่อนถึงกำหนดเวลาดังกล่าว และให้มีอำนาจทำลายหรือจัดการตามที่เห็นสมควร หากปรากฏว่าสัตว์นั้นเป็นโรคติดต่ออันอาจเป็นอันตรายต่อประชาชน<sup>52</sup>

เนื่องจากการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อกำหนด เพื่อกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ และอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการเกี่ยวกับสัตว์ที่พบในที่หรือทางสาธารณะและเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้นั้น ในทางปฏิบัติปัจจุบันกรุงเทพมหานครไม่สามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้โดย ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์ พ.ศ.... ได้ผ่านคณะกรรมการปรับปรุงและแก้ไขวิธปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 คณะที่ 2 หมวด 4 หมวด 5 และหมวด 6 เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2536 และผ่านคณะกรรมการพิจารณากร่างข้อบัญญัติระเบียบประกาศคำสั่ง และเงื่อนไขต่างๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เมื่อ 26 ตุลาคม 2536 ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองร่างข้อบัญญัติฯ คณะที่ 4 ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เมื่อกรุงเทพมหานครยังไม่สามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์ได้ จึงทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถใช้อำนาจดำเนินการเกี่ยวกับสัตว์นั้นได้อย่างไรก็ดีหากเกิดกรณีสัตว์เข้ามาในเขตกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

<sup>51</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29.

<sup>52</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 30.

ไว้อาศัยอาทานตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แทนได้ ซึ่งมาตราดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า "ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) ปลอ่ยสัตว์ นาสัตว์ หรือจูงสัตว์ไปตามถนนหรือเข้าไปในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ประกาศห้ามไว้

(2) ปลอ่ยให้สัตว์ ถ่ายมูลลงบนถนน และมีได้ขจัดมูลดังกล่าวให้หมดไป

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้นำขบวนสัตว์ หรือจูงสัตว์ หรือจูงสัตว์ไปตามถนน และได้เสียค่าธรรมเนียมรักษาความสะอาดตามข้อกำหนดของท้องถิ่น"

ดังนั้นจากกรณีดังกล่าว การที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถออกข้อกำหนดออกมาบังคับใช้ได้นั้น อาจส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายแม่บทไม่สามารถใช้บังคับได้เช่นกัน กล่าวคือปัจจุบันพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมวด 6 เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปลอ่ยสัตว์แม้จะมีผลบังคับใช้มาเป็นเวลา 4 ปีเศษ แต่ในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครยังไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ เนื่องจากยังไม่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานคร ออกมากำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงและปลอ่ยสัตว์ ทำให้ไม่สามารถนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขมาใช้ได้ ดังนั้นเมื่อมีสัตว์เข้ามาในเขตกรุงเทพมหานคร เช่น กรณีมีสุนัขข้างเข้ามาเดินหารายได้ตามท้องถนนในเขตกรุงเทพมหานคร การดำเนินคดีต่อผู้ฝ่าฝืนกรุงเทพมหานคร จึงมีบันทึกสั่งการให้ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535<sup>53</sup>

สำหรับร่างข้อบัญญัติ เรื่อง การเลี้ยงและปลอ่ยสัตว์ พ.ศ. .... ซึ่งปัจจุบันยังมีให้ประกาศใช้ชั้นนี้มีสาระสำคัญ กล่าวคือ กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 15 ประเภทได้แก่ ช้าง ม้า โคน กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ สุนัข แมว หนู จระเข้ นก และให้กรุงเทพมหานครโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจกำหนดประเภทและชนิดของสัตว์ที่ต้องควบคุมเพิ่มเติมได้ และมีอำนาจกำหนดให้เจ้าของสัตว์ดังกล่าวควบคุมดูแลสัตว์ของตน มิให้ก่ออันตรายหรือเหตุรำคาญต่อผู้อื่นซึ่งหากข้อบัญญัติดังกล่าวมีการประกาศใช้ จะมีส่วนทำให้ปัญหา

<sup>53</sup> กรุงเทพมหานคร, "หนังสือที่ กท 8002/170," 30 มกราคม 2538.

เหตุรำคาญและอันตรายที่เกิดจากสัตว์ลดน้อยลง และจะทำให้สุขภาพอนามัยของประชาชนในเขต กรุงเทพมหานครดีขึ้นตามไปด้วย อย่างไรก็ตามร่างข้อบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาสาระเพียงกำหนด เขตควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์ และชนิดของสัตว์ที่ต้องมีการควบคุม มิได้บัญญัติเกี่ยวกับสภาพ บังคับไว้แต่อย่างใด แต่หากมีผู้ใดฝ่าฝืนนำสัตว์เข้ามาในเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ เจ้า พนักงานท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจท้องถิ่นลงโทษได้

#### 6.1.4 ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่สะสมอาหาร

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่และสภาพบังคับเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง เรื่อง ตลาด สถานที่จำหน่าย อาหาร และสถานที่สะสมอาหารไว้ในมาตรา 34 - 40 กล่าวคือ กำหนดให้กรุงเทพมหานคร ในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดังนี้

6.1.4.1 ออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร เพื่อประโยชน์ในการกำกับ ดูแลตลาด ดังนี้

- กำหนดที่ตั้ง เนื้อที่ แนวนผังและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับสิ่งปลูก สร้างและสุขลักษณะ
- กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสถานที่ การวางสิ่งของและ การอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการตลาด
- กำหนดเวลา เปิดและปิดตลาด
- กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้ง ตลาดปฏิบัติ เกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาด การจัดการให้มีที่รวบรวม หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดทำมีการป้องกันมิให้ เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ<sup>54</sup> หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหก เดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>55</sup>

6.1.4.2 ออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร เพื่อประโยชน์ในการกำกับ ดูแลการขายของในตลาด โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อให้ผู้ขายของและผู้ช่วยขายของ

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 72 วรรคสาม.

ปฏิบัติให้ถูกต้องเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดบริเวณที่ขายของ สุขลักษณะส่วนบุคคลและสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทา ประคบ ประคบ เก็บหรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้และของใช้ต่าง ๆ <sup>56</sup>ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าพันบาท<sup>57</sup>

6.1.4.3 ออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารที่ได้รับใบอนุญาตหรือได้หนังสือรับรองการแจ้ง ดังนี้<sup>58</sup>

- กำหนดประเภทของสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร
- กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้ง ใช้ และดูแลรักษาสถานที่และสุขลักษณะของบริเวณที่ใช้จำหน่ายอาหาร บริเวณอาหาร ทา ประคบ ประคบอาหาร หรือสะสมอาหาร
- กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันโรคติดต่อ
- กำหนดเวลาจำหน่ายอาหาร
- กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายอาหาร ผู้ปรุงอาหารและผู้ให้บริการ
- กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะของอาหาร กรรมวิธีการจำหน่าย ทา ประคบ ประคบ เก็บรักษาหรือสะสมอาหาร
- กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะของ ภาชนะ อุปกรณ์ น้ำใช้ และของใช้อื่น ๆ

56 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37.

57 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 73 วรรคสอง.

58 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 40.



ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ไร่ และคูแล สถานที่และสัญลักษณ์ของบริเวณที่ใช้จำหน่ายอาหาร บริเวณอาหาร ทา ประกอบปรุงอาหาร หรือเสิร์ฟอาหาร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>59</sup>

นอกจากนี้ยังกำหนดอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ

- พิจารณาออกใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาด ตลอดจนการเปลี่ยนแปลง ขยาย หรือลด สถานที่ หรือบริเวณที่ใช้เป็นตลาด ภายหลังจากได้ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดแล้ว<sup>60</sup> หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>61</sup>

- พิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่เสิร์ฟอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใดซึ่งมีพื้นที่เกิน 200 ตารางเมตร และมีใช่เป็นการขายของในตลาด<sup>62</sup> หากผู้ใดฝ่าฝืนจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร หรือสถานที่เสิร์ฟอาหารโดยไม่มีใบอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท<sup>63</sup>

- พิจารณาออกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่เสิร์ฟอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใด ซึ่งมีพื้นที่ไม่เกิน 200 ตารางเมตร <sup>64</sup> ผู้ใดจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่เสิร์ฟอาหาร ซึ่งมีพื้นที่ไม่เกิน 200 ตารางเมตร โดยไม่มีหนังสือรับรองการแจ้งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท<sup>65</sup>

59 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 73 วรรคแรก.

60 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34.

61 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 71.

62 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 38.

63 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 72 วรรคแรก.

64 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 38.

65 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 72 วรรคสอง.

- สั่งให้การแจ้งของผู้แจ้งเป็นอันสิ้นผล ในกรณีที่การแจ้งไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ และผู้แจ้งไม่แก้ไขให้ถูกต้องตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้ง<sup>66</sup>

- รับประทานการเลิกกิจการหรือการโอนการค้าเนินกิจการให้แก่บุคคลอื่น สำหรับกิจการจำหน่ายอาหาร หรือสะสมอาหาร ในอาคารหรือพื้นที่ ซึ่งมีพื้นที่ไม่เกิน 200 ตารางเมตร<sup>67</sup>

อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการเขตปฏิบัติราชการแทน ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ สำหรับในทางปฏิบัติกรณีการขออนุญาตหรือออกหนังสือรับรองการแจ้งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 นั้น ผู้ร้องจะต้องดำเนินการยื่นคำร้องที่ฝ่ายอนามัย ของสำนักงานเขตท้องที่นั้น

กรณีการออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตลาดปัจจุบัน ได้มีการร่างเป็น ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาด พ.ศ. .... ซึ่งยังมีได้ประกาศใช้แต่อย่างใด โดยร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ได้ผ่านคณะกรรมการปรับปรุงและแก้ไข วิถีปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หมวด 8 หมวด 9 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2536 และปัจจุบันอยู่ในระหว่างการศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาร่างข้อบัญญัติ เนื่องจากรอให้มีการออกกฎกระทรวง เรื่อง ตลาด ออกมาใช้บังคับก่อน เพื่อกรุงเทพมหานครจะได้แก้ไขร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับกฎกระทรวงต่อไป

แม้ว่าปัจจุบันร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาด พ.ศ. .... ยังไม่มีการประกาศใช้ก็ตามแต่ในการกำกับดูแลตลาดในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้น กรุงเทพมหานครยังคงบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ไปพลางก่อน ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามบทเฉพาะกาลหมวด 16 มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าวได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาดเอกชน พ.ศ. 2518 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาดสาธารณะ พ.ศ. 2519 นอกจากการควบคุมตลาดทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวแล้ว กรุงเทพมหานครยังต้องควบคุม สำนักงานตลาดซึ่งเป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครอีกด้วย ทั้งนี้โดยอาศัยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงาน-ตลาด พ.ศ. 2534 เป็นบทบัญญัติในการควบคุม

66 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 48 วรรคท้าย.

67 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 51.

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลตลาด ในพื้นที่กรุงเทพมหานครอย่างกว้างขวาง แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะยังคงบังคับใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับเดิมอยู่ก็ตาม

สำหรับเรื่องสถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่เสิร์ฟอาหารนั้นปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องสถานที่จำหน่ายอาหาร และสถานที่เสิร์ฟอาหาร พ.ศ....เป็นที่เรียบร้อยแล้วเช่นกัน และได้นำเข้าสู่สภากรุงเทพมหานครเพื่อรับหลักการในวาระแรก เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2539 ขณะนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

#### 6.1.5 การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และสภาพบังคับเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะไว้ตามมาตรา 41-43 ดังนี้

กำหนดให้กรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร เพื่อประโยชน์ของประชาชนและการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะดังนี้

- กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายหรือผู้ช่วยจำหน่ายสินค้า
- กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำประกอบ บรรจุ เก็บหรือเสิร์ฟอาหารหรือสินค้า รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้ และของใช้ต่าง ๆ

- กำหนดเวลาสำหรับการจำหน่ายสินค้า

- กำหนดการอื่นที่จำเป็นเพื่อการรักษาความสะอาดและป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้งการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันโรคติดต่อ<sup>68</sup> หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท<sup>69</sup>

<sup>68</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 43.

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 78.

นอกจากนี้ยังกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานครคือ  
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจ

- ควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะ เพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชน

ทั่วไป<sup>70</sup>

- พิจารณาออกใบอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่า  
จะเป็นการจำหน่ายในลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งหรือที่ใด เป็นปกติหรือเร่งขาย<sup>71</sup> หากผู้ใด  
ฝ่าฝืนจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ โดยไม่มีใบอนุญาตต้องระวางโทษปรับไม่เกิน  
สองพันบาท<sup>72</sup>

- พิจารณาอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธี  
การจำหน่ายหรือสถานที่จัดวาง<sup>73</sup>

- มีอำนาจออกประกาศกำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่ง  
ส่วนใดของพื้นที่เป็นเขตหวงห้ามจำหน่าย หรือซื้อสินค้าโดยเด็ดขาด<sup>74</sup> หากผู้ใดฝ่าฝืนประกาศ  
ดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท<sup>75</sup>

- มีอำนาจออกประกาศกำหนดที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใด  
ของพื้นที่เป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าบางชนิดหรือบางประเภท หรือห้ามจำหน่ายตามกำหนดเวลา  
หรือห้ามจำหน่ายโดยวิธีการจำหน่ายในลักษณะใด หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข  
การจำหน่ายสินค้าในบริเวณนั้น ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร<sup>76</sup> หากผู้ใดฝ่าฝืน  
ประกาศของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท<sup>77</sup>

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41.

<sup>71</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41 วรรคสอง.

<sup>72</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 77.

<sup>73</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41 วรรคสี่.

<sup>74</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 42(1).

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 77.

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 42(2).

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 78.

สำหรับเรื่องการทำนายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังมีได้นำสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขมาใช้อย่างจริงจังโดยในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการทำนายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ กรุงเทพมหานครได้นำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 20 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"ห้ามมิให้ผู้ใด

- (1) ประงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ
- (2) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ประงอาหาร เพื่อขายหรือจำหน่ายแก่ประชาชนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ
- (3) ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรจุทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์หรือล้อเลื่อน บนถนนหรือในสถานสาธารณะ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การประงอาหารหรือการขายสินค้าตาม(1) หรือ (2) ในถนนส่วนบุคคล หรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนด ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร"

มาบังคับใช้ซึ่งได้ผลในทางปฏิบัติเช่นกัน และบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>78</sup> หมายความว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานครและพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>79</sup> หมายความว่า ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ประกาศผ่อนผันให้ประงอาหาร จำหน่ายสินค้า ตามมาตรา 20(1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรได้อีกด้วย จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯได้ให้อำนาจกรุงเทพมหานครอย่างกว้างขวางและมีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน

<sup>78</sup>พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 วรรคเก้า(4).

<sup>79</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4 วรรคสิบ(4)

จากการที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร เพื่อประโยชน์ของประชาชนและการควบคุมการจำหน่ายในที่หรือทางสาธารณะได้นั้น กรุงเทพมหานครจึงได้มีการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. .... และได้ถูกนำเข้าสู่สภากรุงเทพมหานคร วาระแรกเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2537 ซึ่งสภากรุงเทพมหานครมีมติรับหลักการและร่างข้อบัญญัติดังกล่าวได้นำเข้าสู่สภากรุงเทพมหานครในวันที่ 2 และวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2538 ปรากฏว่าสภากรุงเทพมหานครมีมติไม่เห็นชอบให้ประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ 3 ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนายเอนก หุตังคบดี สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตธนบุรี ได้ให้สัมภาษณ์หลังจากสภากรุงเทพมหานครมีมติไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าวว่า "ถ้าเผื่อว่าเคยหลักการแล้ว การที่ผู้ว่าหรือว่าใครเสนอร่างข้อบัญญัติเข้ามา ถ้าเผื่อคุณไม่เห็นด้วยคุณต้องล้มไปตั้งแต่แรกเลยแล้วให้เหตุผลว่าทำไมล้มเพราะอะไร เพื่อว่าผู้ว่าจะได้นำเอาร่างนั้นกลับไปพิจารณาแก้ไขกฎหมายนั้นเพื่อให้สภาพิจารณาต่อ อีกเดือนก็ยื่นกลับขึ้นมาแล้วขอสภาว่าเห็นชอบในหลักการไหม ถ้าเห็นชอบก็หมายความว่าได้ข้อยุติ นี้คุณเห็นชอบโดยหลักการแล้วคุณไม่มีการแปรข้อความใด ๆ ทั้งสิ้นจู้ ๆ คุณก็คิดว่าเพียงบอกว่าคุณไม่อยากจะประกาศใช้" และในอีกตอนหนึ่งของการให้สัมภาษณ์ นายเอนกฯ ยังได้กล่าวว่า "ถ้าผมเป็นผู้ว่ากทม. ผมจะบริหารงานได้อย่างไร อันนี้ถือเป็นการจัดระเบียบเพื่อที่ว่าคนจะได้ใช้พูดบาทในการเดินอย่างมีระเบียบ ไม่ใช่วางของเกะกะ ประการต่อมาคนจะได้ไม่ต้องเดินบนถนนเพื่อไม่ให้เสี่ยงต่ออุบัติเหตุ แล้วเกิดปัญหาการจราจรติดขัดมากขึ้นเพราะปัญหาเรื่องหาบเร่แผงลอยเป็นปัญหาที่หนักหน่วงมานาน เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วต่อไปคุณจะทำอะไรมาอีก เพราะตอนยื่นไปแล้วคุณเห็นชอบ จู้ ๆ คุณก็คิดว่าไม่ยอมให้ประกาศใช้หน้าซ้ำคุณก็ยังไม่วายขี้แจงว่ามันผิดตรงไหน"<sup>80</sup>

จากบทสัมภาษณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อย่างน้อยในการลงมติไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นเพราะเนื้อหาสาระของร่างข้อบัญญัติไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ซึ่งหากข้อบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาสาระไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ในวาระที่สองจะต้องมีการแปรญัตติจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีการแปรญัตติ เมื่อมาถึงวาระที่สาม กลับไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามแม้ว่าข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร

<sup>80</sup>ฐานสืบคำพิพากษา (2-8 กันยายน 2538): 35.

ยังไม่สามารถประกาศใช้บังคับได้ในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานคร ยังคงใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมผู้เร่ขาย พ.ศ.2519 ซึ่งเป็นข้อบัญญัติซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ สาธารณสุขพ.ศ.2484 ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้มีข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ.2535 ต่อไป

สำหรับร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ..... ซึ่งไม่ผ่านการเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครนั้น มีสาระสำคัญคือ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายหรือผู้ช่วยจำหน่ายสินค้า สุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบ บรรจุ เก็บหรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะน้ำดื่ม และของใช้ต่าง ๆ การจัดวางสินค้าและการเร่ขายสินค้า กำหนดเวลาสำหรับการจำหน่ายสินค้า และการอื่นที่จำเป็นเพื่อการรักษาความสะอาดและป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและป้องกันโรคติดต่อ จากสาระสำคัญดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการมุ่งเน้น เรื่องความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง อย่างไรก็ตาม ข้อบัญญัติดังกล่าว มิได้กำหนดสภาพบังคับไว้แต่อย่างใด ดังนั้นการลงโทษผู้ฝ่าฝืนเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องอาศัยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขในการลงโทษ ซึ่งหากร่างข้อบัญญัตินี้มิได้ประกาศใช้ การใช้อำนาจลงโทษในส่วนนี้ก็จะกระทำมิได้เช่นกัน การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองในส่วนนี้จึงไม่บรรลุผลอย่างสมบูรณ์

แม้ว่าร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ.....จะยังไม่มีการประกาศใช้ก็ตาม กรุงเทพมหานครได้พยายามดำเนินการแก้ไขเกี่ยวกับเรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะอย่างต่อเนื่องตลอดมา อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องใช้เวลานาน เนื่องจากเป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อนประกอบด้วยเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาหลายด้าน ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวกรุงเทพมหานครจึงจำเป็นต้องอาศัยทั้งหลักนิติศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์มาใช้ในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน สำหรับหลักนิติศาสตร์ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่น เข้าดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวหลายฉบับ ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขเป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง ที่ได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการควบคุม การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะไว้ ทั้งนี้เพื่อผลในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองเอาไว้ต่อไป

คงจะเป็นการยากที่จะปฏิเสธได้ว่าการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ในเขต กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากมายในสังคมเมือง ที่ปรากฏชัดเจนกรณี การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร จะพบและเห็นได้ในรูปของ หาบเร่ แผงลอยโดยตามริมสองฟากถนนในเขตกรุงเทพมหานคร มักจะมีผู้ค้ามาตั้งแผงลอย หรือหาบเร่ตามข้างถนนซึ่งได้สร้างปัญหาและความรำคาญให้แก่ผู้สัญจรไปมาอย่างมากมาย รูปแบบ ของการหาบเร่แผงลอยเองก็ถูกมองในด้านลบ โดยเฉพาะในแง่ของการจัดการ "พื้นที่" เมือง จะพบว่าหาบเร่แผงลอยได้สร้างความไม่สงบมาให้เกิดขึ้นในบริเวณนั้นเป็นอย่างดี ทั้งนี้รวมไปถึง ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ความสกปรกที่เกิดจากการวางขายสินค้าตามข้างทาง อันอาจเป็น ที่มาของอุบัติเหตุบนท้องถนนได้เช่นกัน

สำหรับการเกิดหาบเร่แผงลอยในประเทศไทยมิใช่ปรากฏการณ์ใหม่แต่เป็นปรากฏการณ์ ที่พบเห็นอยู่ทั่วไปในสังคมเมืองโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครมาช้านาน ทั้งนี้เนื่องจากการค้าแบบ หาบเร่แผงลอยอาจเรียกว่าเป็นธุรกิจหรืออาชีพพื้นฐานอย่างหนึ่งก็ได้ เพราะเป็นอาชีพที่ลงทุนน้อย และผู้บริโภคยังนิยมซื้อของจากหาบเร่แผงลอย เพราะราคาถูก นอกจากนั้นหาบเร่แผงลอยยัง กระจุกกระจายอยู่ทั่วไปในชุมชนเมือง จนแทบจะกล่าวได้ว่า หาบเร่แผงลอยจะเข้าไปทุกที่ที่มีคน

อย่างไรก็ดีหากจะกล่าวความเหมาะสมในแง่ความเป็นจริงแล้วการค้าขายในที่หรือทาง สาธารณะ นับได้ว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนักที่บรรดาผู้ประกอบการหาบเร่แผงลอยทั้งหลายจะนำ สินค้าต่าง ๆ มาวางขายริมท้องถนน อันเป็นผลทำให้เกิดปัญหาตามมาอีกมากมาย โดยเฉพาะ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาของชาวต่างชาติ จึงอาจดูไม่ดีนัก ซึ่งปัญหาดังกล่าว กรุงเทพมหานครในฐานะส่วนราชการที่ต้องรับภาระ ในการแก้ ปัญหาดังกล่าว เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร ได้ตระหนักถึงสภาพของปัญหาเป็นอย่างดีและได้ ดำเนินการแก้ไขอย่างต่อเนื่องเสมอมา อย่างไรก็ตามความสำเร็จในการแก้ไขปัญหานหาบเร่แผงลอย ในเขตกรุงเทพมหานครจะมีได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยมาตรการต่าง ๆ ประกอบกัน โดยเฉพาะ อย่างยิ่งมาตรการทางกฎหมายอีกทั้งยังต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายด้วยการแก้ไขปัญหาก็จะ บรรลุผลตามเป้าหมายและเจตนารมณ์ ของกฎหมายได้

ปัญหาการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือปัญหา เรื่องการหาบเร่แผงลอยนั้นอาจนับได้ว่า เป็นปัญหา เรื่องรังประการหนึ่งของกรุงเทพมหานครจวบจน ทุกวันนี้ จะสังเกตได้ว่าที่ใดมีเจ้าหน้าที่เทศกิจไปจับหรือไปเฝ้าบริเวณตามพุดบาท บรรดาผู้ค้า



หาวเร่แผงลอยก็จะหยุดขายไปพักหนึ่ง จากนั้นก็เริ่มตั้งแผงวางขายกันใหม่เป็นวัฏจักรอย่างนี้ อยู่เสมอจนแทบจะเป็นเรื่องปกติธรรมดา

จะเห็นได้ว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนดังกล่าวนั้น ในเรื่องการควบคุม การจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะจึงอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เทศกิจโดยตรง ในการดูแล และบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของกรุงเทพมหานคร กล่าวอีกนัยหนึ่งฝ่ายเทศกิจของสำนักเขตจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการติดต่อประสานงาน ร่วมกับตำรวจนครบาลท้องที่และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ดูแลการจัดระเบียบหาวเร่แผงลอย

โดยในปัจจุบันการควบคุมดูแลการจัดระเบียบหาวเร่แผงลอย ร่วมกับตำรวจนครบาล ท้องที่นั้นกรุงเทพมหานครได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความ สะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

" ห้ามมิให้ผู้ใด

- (1) บรรจุอาหาร หรือขาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ
- (2) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่บรรจุอาหาร เพื่อขาย หรือจำหน่ายให้แก่ ประชาชน บนถนนหรือในสถานสาธารณะ
- (3) ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์หรือ ล้อเลื่อนบนถนนหรือสถานสาธารณะ ยกเว้นบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกาศผ่อนผันด้วยความเห็นของพนักงานจราจร"

จะเห็นได้ว่าในเรื่องการควบคุมดูแลการจัดระเบียบหาวเร่แผงลอย กรุงเทพมหานคร ได้ใช้ความพยายามอยู่หลายปีในการผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สามารถผ่อนผัน ให้ผู้ค้า ตั้งวางในที่สาธารณะบางจุดได้ถูกต้องจนเมื่อ พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับดังกล่าว จึงได้ผ่านการ พิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยกฎหมายกำหนดให้ตำรวจและกรุงเทพมหานครร่วมกันพิจารณา กำหนดจุดผ่อนผันในแต่ละจุด

ทั้งนี้กรุงเทพมหานคร ได้เสนอจุดผ่อนผันไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวนทั้งสิ้น 512 จุด ได้รับอนุญาต 299 จุด ขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดระบบทะเบียนผู้ค้าในจุดผ่อนผันและทดลองขายเพื่อจะได้ออกใบอนุญาตและเก็บค่าธรรมเนียม ตลอดจนเป็นฐานให้กรมสรรพากรได้เรียกเก็บภาษีโดยถูกต้องต่อไป<sup>81</sup>

นอกจากบทบาทของกรุงเทพมหานครในเรื่องการควบคุมดูแลการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ในแง่ของการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองกรุงเทพมหานครยังต้องเข้าไปมีบทบาทเร่งรัดเพื่อบังคับใช้กฎหมายในบางพื้นที่เป็นพิเศษ เช่น ในบริเวณเกาะกรุงรัตนโกสินทร์นับตั้งแต่สะพานพระปิ่นเกล้าถึงปากคลองตลาด โดยห้ามมิให้ขายของประเภทหาบเร่แผงลอยที่จะต้องตั้งประจำอย่างเด็ดขาดทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่เกาะกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์มาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ.2525 คณะกรรมการดังกล่าวได้ทบทวนที่มาตลอดอย่างต่อเนื่องโดยมีมติที่สำคัญเกี่ยวกับผู้ค้าภายในเกาะกรุงรัตนโกสินทร์ที่สำคัญ เช่น การย้ายตลาดสนามหลวงไปยังสวนจตุจักร เป็นต้น หลังสุดมีมติเมื่อปลายปี พ.ศ.2536 ให้กรุงเทพมหานครยกเลิกการผ่อนผันหาบเร่แผงลอยภายในเกาะกรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นในทั้งหมด ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการเรื่อยมาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2537 จนสามารถยกเลิกการผ่อนผันไปได้หลายจุดและล่าสุดที่สำคัญ คือบริเวณท่าช้าง ท่าพระจันทร์ และท่าเตียน นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังมีนโยบายที่จะพัฒนาปรับปรุงพื้นที่ภายในเกาะกรุงรัตนโกสินทร์ขึ้นในและถนนราชดำเนินให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น ทั้งถนน ทางเท้า ต้นไม้ อาคารบ้านเรือน รวมทั้งคุณภาพน้ำในคลองหลอดอีกด้วย

อย่างไรก็ดีแม้กรุงเทพมหานคร จะได้พยายามจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยให้เป็นไปตามกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ผลลัพธ์ที่ปรากฏนั้นดูจะยังไม่เป็นที่พอใจของหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานคร เองหรือแม้กระทั่งประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครดังจะเห็นได้จากการรายงานการวิจัยเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อระบบและกระบวนการในการให้บริการ ของกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีสำนักงานเขต ซึ่งทำการศึกษาโดยสมาคมพัฒนาสังคมร่วมกับคณะพัฒนาสังคม

<sup>81</sup>สุนัย เศรษฐบุญสร้าง, "การแก้ไขปัญหาหาบเร่-แผงลอย," ข่าวจากสำนักเทศกิจ 13 (กรกฎาคม 2538):11.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ในปี พ.ศ. 2537 นั้นพบว่าในภาพรวมแล้ว เมื่อแยกกิจกรรมบริการที่ทางกรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยงานท้องถิ่นให้บริการแก่ประชาชนในแต่ละเขต ออกเป็นกิจกรรมบริการด้านการโยธาด้านการรักษาความสะอาด ซึ่งรวมการดูแลทางเท้าจัดระบบ ขอบรั้วแผงลอยกิจกรรมด้านอนามัย ซึ่งรวมถึงการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมและมลพิษและด้านงาน ปกครองแล้ว ประชาชนชาวกรุงเทพมหานครมีความพึงพอใจบริการที่กรุงเทพมหานครให้เกือบทุกด้าน ใน ระดับค่อนข้างสูง ยกเว้นในเรื่องความสามารถในการดูแลด้านสิ่งแวดล้อมและจัดการทางเท้า ขอบรั้วแผงลอยเหล่านี้ ที่ชาวกรุงเทพมหานครไม่ได้รับความพึงพอใจ ซึ่งประชาชนได้ให้เหตุผลที่ไม่พึงพอใจว่า บุคลากรผู้ให้บริการไม่ทำงานอย่างสม่ำเสมอ หรือให้บริการอย่างไม่เสมอภาค<sup>82</sup>

นอกจากนั้นในระดับผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร ก็ยอมรับว่าขอบรั้วแผงลอย โดย นายสุทิน สังข์มงคล รองปลัดกรุงเทพมหานคร กล่าวว่า "หลังจากได้เร่งรัดการจัดระเบียบ ขอบรั้วแผงลอยและได้ออกไปตรวจในเขตจตุจักร ป้อมปราบ พระนคร ดุสิต บางเขน และบางรัก พบว่าการจัดระเบียบช่วงกลางวันอยู่ในขั้นดี 70 % แต่ที่นำหน้าใจคือช่วงกลางคืนจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าขายกันเต็มทางเท้ารวมทั้งขายนอกจุดผ่อนผันด้วย จุดที่มีปัญหามากที่สุดคือ ประตูน้ำ สีลม จตุจักร และมากที่สุดคือถนนรามคำแหง เจ้าหน้าที่ควบคุมไม่ได้เพราะกำลังไม่พอจริงได้แต่เวลา 20.00 น. หลังจากนั้นก็ต้องปล่อยให้ค้าขายกัน ประกอบกับพื้นที่ดังกล่าวมีแก๊งมาเพียอิทธิพลคุมอยู่ การจัดการ จึงลำบากแต่ก็ต้องเร่งทำอย่างเด็ดขาด"<sup>83</sup>

<sup>82</sup>สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, "เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนต่อระบบและกระบวนการให้บริการของกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีสำนักงานเขต," 27 กุมภาพันธ์ 2538.

<sup>83</sup>เดลินิวส์ (29 ธันวาคม 2538):26.

นอกจากอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังกล่าวแล้ว ศาสตราจารย์ ร้อยเอก กฤษณา อรุณวัฒน์ ๗ อยู่ชยา ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครคนปัจจุบันยังได้ลงนามในคำสั่งกรุงเทพมหานคร เรื่องคณะกรรมการจัดระเบียบ หาบเร่-แผงลอย เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2537 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นดังกล่าวมี พลอากาศเอก อรุณ พร้อมเทพ และ พลตำรวจโท อนันต์ เจริญศรี เป็นกรรมการที่ปรึกษามี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการ ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองประธาน กรรมการ พลโท นวร งามเกษม เป็นรองประธานกรรมการและมีกรรมการอีก 10 ท่าน คณะ กรรมการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยนี้มีหน้าที่ดังนี้คือ

- กำหนดมาตรการในการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย
- ตรวจสอบ กำกับดูแล ให้มีการปฏิบัติตามมาตรการ หรือแนวทางในการจัด ระเบียบหาบเร่แผงลอยที่กำหนดไว้
- ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือข้อคิดเห็นในการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย แก่ หน่วยงานต่าง ๆ
- แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการ เกี่ยวกับการจัดระเบียบ หาบเร่แผงลอย
- มีอำนาจเรียกบุคคล เอกสารหรือหลักฐานจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาให้คำชี้แจงหรือประกอบการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ

สำหรับหลักเกณฑ์ แนวทางและวิธีการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพ มหานคร ปัจจุบันได้มีการกำหนดและวางแนวทางไว้ดังนี้

1. หลักเกณฑ์ เกี่ยวกับจุดผ่อนผันในการจำหน่ายสินค้าและอาหารในที่และทาง สาธารณะ

บริเวณที่อนุญาตให้ทำการค้า ห้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้าน เมือง พ.ศ. 2535 และให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังนี้

1) บริเวณที่จะอนุญาตให้ทำการค้าได้ ให้ติดตั้งป้ายกำหนดขอบเขต และ เวลาที่อนุญาตให้ชัดเจน

2) ขนาดของแผงกว้างไม่เกิน 1 เมตร ยาวไม่เกิน 1.50 เมตร สูงไม่เกิน 1.50 เมตร

โดย - ให้จำหน่ายสินค้าโดยตั้งวางบนแผง ห้ามวางบนพื้น

- สำหรับผู้ประกอบการปรุง หุง ต้ม ตั้งวางโต๊ะบริการลูกค้า ในเวลากลางวัน ไม่อนุญาตให้ตั้งวางโดยเด็ดขาดส่วนเวลากลางคืนอนุญาตให้ตั้งวางได้ โต๊ะ 4 ตัว เก้าอี้ 24 ตัว

3) กำหนดเครื่องหมายหรือการขีดสีตีเส้น บริเวณทางเท้าเป็นการแบ่งพื้นที่เฉลี่ยให้เกิดความเสมอภาคแก่ผู้ค้าแต่ละราย กำหนดพื้นที่กว้างไม่เกิน 1 เมตร ยาวไม่เกิน 1.50 เมตรและให้เว้นที่บนทางเท้าเป็นช่องทางเดิน ช่องทางเข้า-ออก มีความกว้างไม่น้อยกว่า 1 เมตร ให้ประชาชนสัญจรได้สะดวก

4) ให้หยุดประกอบการค้าในวันพุธหรือวันอื่น ๆ ที่ทางราชการกำหนดโดยผู้ค้าจะต้องมาทบทวนความสะอาดบริเวณที่ค้าด้วยตนเอง

5) ต้องจัดทำทะเบียนผู้ค้า บัตรประจำตัวผู้ค้า

6) ผู้ประกอบการค้าต้องแต่งกายสุภาพ และมีมารยาทในการขาย

7) ห้ามตั้งแผง ส่วนหนึ่งส่วนใดของแผง ร่ม หรือผ้าใบบังแดด ล้างบนบริเวณผิวการจราจร รวมตลอดถึงตัวผู้ค้าด้วย

8) ให้รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย บริเวณที่ทำการค้าในระหว่างทำการค้าและหลังจากเลิกทำการค้าแล้วพร้อมทั้งต้องจัดหาขณะรองรับขยะไว้ด้วย

9) เมื่อเลิกประกอบการค้าแล้วต้องเก็บวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งใช้ในการตั้งวางออกจากบริเวณที่อนุญาตให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า ห้ามตั้งวางหรือล่ามรั้วไว้ในบริเวณที่อนุญาตโดยเด็ดขาด

10) บริเวณคอกต้นไม้ ห้ามตั้งวางแผงค้า เตา ของหนักทับต้นไม้โดยเด็ดขาดรวมตลอดถึงการคอกตะปู ผูกเชือกกางเต็นท์หรือยึดสิ่งหนึ่งสิ่งใดกับต้นไม้

11) ห้ามใช้ต้นไม้หรือคอกต้นไม้เป็นที่พาด ติดตั้ง เกาะเกี่ยวสายไฟฟ้า หลอดไฟฟ้า ปลั๊กไฟฟ้าโดยเด็ดขาด

12) ห้ามรถยนต์ รถจักรยานยนต์ ไปจอดบนทางเท้าเพื่อจำหน่ายจ่ายแจกสินค้าทุกประเภทโดยเด็ดขาด

13) การประกอบกิจการค้าโดยใช้เครื่องขยายเสียง หรือการจำหน่ายสินค้าประเภท ทอด ย่าง หรือปิ้ง ซึ่งจะเกิดกลิ่นและควัน ควรจำกัดบริเวณหรือป้องกันมิให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่นและห้ามใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่ใช้เครื่องยนต์มีเสียงดัง

14) ผู้ค้าประเภทประกอบ บรุง หุง ดัม ห้ามมิให้จำหน่ายเกินเวลา 02.00 น.

15) ผู้ค้าต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข และกฎเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

16) หลักเกณฑ์ข้อใดที่ไม่อาจปฏิบัติตามได้ เพราะมีข้อจำกัดให้สำนักงานเขต นำเสนอคณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยเพื่อพิจารณา

มาตรการบังคับ เจ้าหน้าที่เทศกิจซึ่งต้องรับผิดชอบในการตรวจตรา เป็นประจำถ้าพบผู้ค้ารายใดไม่ปฏิบัติตามข้อหนึ่งข้อใด ครั้งแรกให้ตักเตือน ครั้งที่สองให้สั่งพักหยุดทำการ 3 วัน ครั้งที่สามให้สั่งหยุดพักทำการ 7 วัน และครั้งที่สี่ถือเป็นครั้งสุดท้ายให้สั่งยกเลิกการอนุญาต เมื่อสำนักงานเขต หรือสำนักงานเขตสาขาลงโทษผู้ค้ารายหนึ่งรายใดให้แจ้งสำนักเทศกิจทราบและให้สำนักเทศกิจตรวจสอบ ตลอดจนดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการบังคับที่กำหนดแล้ว รายงานให้ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทราบทุกครั้ง

2. แนวทางและวิธีการ ในการจัดระเบียบการค้าหาบเร่-แผงลอยในที่และทางสาธารณะ จะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ประกอบกับนโยบายของผู้บริหารดังนี้

### 2.1 บริเวณที่ไม่อนุญาตให้ทำการค้า คือ

ก.บริเวณกวดขันพิเศษ คือจุดห้ามจำหน่ายสินค้าโดยเด็ดขาด ได้แก่

1. บริเวณป้ายรถประจำทางและศาลาพักคนโดยสารต้องเว้นระยะก่อนถึงป้ายหรือศาลา อย่างน้อย 10 เมตร และเลยป้ายหรือศาลาไปอย่างน้อย 10 เมตรรวมทั้งบริเวณหลังป้ายหรือศาลา แต่ในกรณีเขตใด เว้นระยะไว้เกินกว่า 10 เมตร ตามที่เคย

รายงานก็ให้คงระยะเดิมไว้

2. สะพานลอยคนข้ามถนน ทางขึ้นลงและได้สะพานลอย รวมทั้งช่วงห่างจากทางขึ้นลงอย่างน้อย 5 เมตร
  3. ได้สะพานลอยรถข้าม
  4. ทางเท้าแคบ ซึ่งกว้างไม่ถึง 2 เมตร
  5. สถานที่สำคัญ ถนนสำคัญหรือสถานที่ราชการ เช่น สนามหลวง ถนนราชดำเนิน อนุสาวรีย์สมเด็จพระเจ้าตากสิน ทางเท้าบริเวณสถานที่ราชการ ฯลฯ
  6. บริเวณทางขึ้นลง ทางคนเดินข้าม (ทางม้าลาย)
  7. บนผิวการจราจร
  8. การค้าอาหารประเภทประกอบปรุง หุง ด้ม ในระยะน้อยกว่า 10 เมตร จากสถานที่จำหน่ายหรือเก็บเชื้อเพลิง (น้ำมัน และร้านจำหน่ายแก๊สหุงต้ม )
  9. บริเวณที่กำหนดข้อใดสำนักงานเขตดำเนินการไม่ได้ให้นำเสนอคณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยเพื่อพิจารณา
- ข. บริเวณกวดขันทั่วไป คือบริเวณห้ามจำหน่ายสินค้า ได้แก่
1. นอกจากบริเวณกวดขันพิเศษตามข้อ ก.
  2. นอกจากบริเวณที่อนุญาตให้ทำการค้า

2.2 บริเวณที่อนุญาตให้ทำการค้า คือจุดผ่อนผันที่กรุงเทพมหานครกำหนดขึ้นด้วยความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจร โดยจะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กล่าวคือจะต้องออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขมาบังคับซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการ

จากอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ด้านการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะดังกล่าว จะเห็นได้ว่านอกจากกรุงเทพมหานครจะต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อย่างเคร่งครัดแล้วกรุงเทพมหานคร ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการจัดระเบียบหาบเร่-แผงลอยของตนเอง เพื่อเป็นแนวทางในการ

ปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เทศกิจกรุงเทพมหานครอีกด้วย นั่นคือกรุงเทพมหานครมิได้ตั้งนโยบายต่อปัญหา หายเร่-แผงลอย ได้พยายามอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวซึ่งปัจจุบันแม้จะยังไม่สามารถแก้ไข ปัญหาให้หมดสิ้นไปได้ก็ตาม แต่อย่างน้อยกรุงเทพมหานครก็ได้พยายามจัดระเบียบ และกวาดล้าง หายเร่-แผงลอย ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยมิให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมเมืองใน กรุงเทพมหานครได้

## 6.2 การควบคุมและระงับมลพิษทางน้ำ อากาศ และเสียง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้ กรุงเทพมหานครดำเนินการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองในด้านการควบคุมและระงับมลพิษทางน้ำ อากาศ และเสียงไว้ดังนี้

### 6.2.1 เหตุรำคาญ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่และสภาพบังคับเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง เรื่อง เหตุรำคาญ ไว้ในมาตรา 25-28 ไว้ดังนี้

กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นใน เขตกรุงเทพมหานครมีอำนาจ

- ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่ เอกชน รวมทั้งระงับเหตุรำคาญ ดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ ราง ระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ให้ปราศจากเหตุรำคาญในการนี้มีอำนาจออกคำสั่งเป็น หนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้<sup>84</sup>

- ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุ หรือเกี่ยวข้องกับการก่อ หรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ระงับหรือป้องกัน เหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร<sup>85</sup>

<sup>84</sup>พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 26.

<sup>85</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 27 วรรคแรก.



- ระวังเหตุรำคาญ และจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะขึ้นอีก ในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งไว้ให้ระวัง หรือป้องกันเหตุรำคาญ<sup>86</sup>

- ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่เอกชนที่เกิดเหตุรำคาญ ระวังเหตุรำคาญหรือกระทำโดยวิธีใดเพื่อระวังเหตุรำคาญ หรือกำหนดวิธีการป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้น<sup>87</sup> หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระวังเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นได้<sup>88</sup>

- ออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่เอกชนใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่ที่เกิดเหตุรำคาญทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งเหตุรำคาญดังกล่าว อาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่เหมาะสมต่อการดำรงชีพของประชาชน<sup>89</sup>

หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อระวังหรือแก้ไขเหตุรำคาญดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>90</sup>

จากอำนาจหน้าที่ในการระวังเหตุรำคาญดังกล่าว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการออกคำสั่ง เพื่อระวังเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น ซึ่งอำนาจดังกล่าว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มอบอำนาจให้ผู้ช่วยการเขตปฏิบัติราชการแทน ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ ตามคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 2841/2535 เรื่อง มอบอำนาจความพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2535 ทั้งนี้โดยมอบอำนาจในเรื่องการดูแลปรับปรุงบำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ให้ปราศจากเหตุรำคาญ การออกคำสั่งและดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและระวังกำจัดและควบคุมเหตุรำคาญได้ อย่างไรก็ตามการระวัง กำจัด หรือควบคุมเหตุรำคาญ

86 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 27 วรรคสอง.

87 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28 วรรคแรก.

88 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28 วรรคสอง.

89 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28 วรรคสาม.

90 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 74.

ในบางกรณี เช่น การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิด กลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ฝุ่นละออง เป็นต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้บางครั้งต้องใช้ความรู้เกี่ยวกับเทคนิคนั้น ๆ หรือต้องใช้เครื่อง-มือเฉพาะด้านการตรวจวัด ซึ่งหากไม่มีความพร้อมในเรื่องดังกล่าว อาจเกิดการล่าช้าในการ ระวังเหตุหรือควบคุมเหตุรำคาญได้ สำหรับเรื่องการแจ้งเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข พ.ศ. 2535 ปัจจุบันสามารถแจ้งเหตุและรับบริการได้ที่ ฝ่ายอนามัย สำนักงานเขต ท้องถิ่น โดยขั้นตอนการแจ้งเหตุเดือดร้อนรำคาญมีขั้นตอนและวิธีการดังนี้<sup>91</sup>

ก. เขียนคำร้องในแบบคำร้องทั่วไปที่กำหนดไว้ โดยขอรับได้ที่ฝ่ายอนามัย สำนักงาน เขตท้องที่ โดยให้ข้อความที่เขียนคำร้องมีสาระสำคัญดังนี้

- ระบุวัน เวลา และสถานที่ที่เขียนคำร้อง
- ชื่อ-สกุล ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ในฐานะผู้ร้องเรียนหรือได้รับความเดือดร้อน รำคาญ
- ระบุถึงสถานที่ หรือชื่อ-สกุลของเจ้าของสถานที่ที่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ
- ระบุถึงเหตุที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ เช่น เหตุอะไรเกิดขึ้นในเวลาใด

ข. ยื่นคำร้องดังกล่าวที่ฝ่ายอนามัยของสำนักงานเขตท้องที่ที่รับผิดชอบพื้นที่ ที่เกิดเหตุ เดือดร้อนรำคาญ โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายอนามัยประทับรับเรื่อง และขอจดเลขที่รับ วันที่รับไว้เพื่อ ติดตามต่อไป

ค. หากมีโอกาสพบเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือได้รับมอบหมาย ก็ขอให้เล่าเรื่องกับ เจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้เกิดความชัดเจนถูกต้องสำหรับการออกไปตรวจสอบ

ง. เจ้าหน้าที่จะดำเนินการตรวจสอบเพื่อพิสูจน์เหตุเดือดร้อนรำคาญนั้น หากวินิจฉัยว่า เป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญจริง จะได้ดำเนินการแก้ไขเพื่อระงับเหตุรำคาญและจะได้แจ้งผลการ ดำเนินการในชั้นต้นให้ทราบภายใน 2 วันทำการนับจากวันที่แจ้ง

<sup>91</sup> กรุงเทพมหานคร, "คู่มือประชาชนในการติดต่อราชการกับฝ่ายอนามัย สำนักงาน เขต กรุงเทพมหานคร," 21 กุมภาพันธ์ 2538.

จะเห็นว่ากรุงเทพมหานครได้พยายามอย่างเต็มที่ในการปรับปรุงวิธีการ ขั้นตอนการ  
แจ้งเพื่อแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นให้กับประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งนี้ เพื่อให้  
สุขภาพและอนามัยของประชาชนรวมไปถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

อย่างไรก็ตามในขณะนี้ได้เกิดปัญหาฝุ่นละอองจากการก่อสร้าง ที่ก่อให้เกิดความเดือด  
ร้อนรำคาญอย่างเห็นได้ชัดและเป็นรูปธรรม ซึ่งทางกรุงเทพมหานครได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดย  
ดำเนินการตามประกาศกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2534 ข้อ 2 ซึ่งกำหนดว่า" กรณี  
การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในส่วนที่อยู่เหนือระดับดินเกิน 10 เมตร  
ผู้ดำเนินการจะต้องใช้ผ้าใบหรือวัสดุที่คล้ายกันกันตัวอาคาร โดยยึดติดกับนั่งร้านด้านนอกมีความสูง  
เท่ากับความสูงของอาคารขณะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนอาคาร หรือเคลื่อนย้ายนั้น ตลอดจน  
แนวอาคารด้านที่มีระยะราววัดจากแนวอาคารด้านนอก ถึงที่สาธารณะหรือที่ดินข้างเจ้าของ หรือ  
ผู้ครอบครองน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของความสูงของอาคารนั้นและจะต้องรักษาให้อยู่ในสภาพดีตลอดการ  
ก่อสร้างดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้น..." การดำเนินการตามประกาศของกรุง  
เทพมหานครดังกล่าว เมื่อนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังจะสามารถลดปัญหาฝุ่นละอองจากการก่อสร้าง  
ให้ระดับหนึ่ง นอกเหนือจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เรื่อง เหตุ  
รำคาญ ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ถือปฏิบัติเป็นประจำแล้ว

#### 6.2.2 กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับ  
อำนาจหน้าที่และสภาพบังคับ เกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อ  
สุขภาพไว้ในมาตรา 31-33 ดังนี้

กำหนดให้กรุงเทพมหานครในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ

- ออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการ  
ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพดังนี้

ก. กำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งประกาศในราช  
กิจจานุเบกษาคตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 31บางกิจการหรือทุกกิจการ  
ให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในกรุงเทพมหานคร<sup>92</sup>

<sup>92</sup>พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, มาตรา 32(1).

ข. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไป สำหรับให้ผู้ดำเนินการที่ต้องมีการควบคุมภายในกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขภาพลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ<sup>93</sup>

นอกจากนี้ยังกำหนดไว้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่กรุงเทพมหานครกำหนด ให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครที่ออกโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 32(1) ในลักษณะที่เป็นการค้า โดยอาจกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตได้ด้วย<sup>94</sup> หากผู้ได้รับใบอนุญาตรายใดไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาตดังกล่าว ต้องระวางโทษไม่เกินสองพันบาท<sup>95</sup>

กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้นจะถูกกำหนดขึ้น โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขและประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งถือได้ว่าเป็นการกำหนดขึ้นโดยราชการส่วนกลาง จากนั้นราชการส่วนกลางจึงมอบให้ราชการส่วนท้องถิ่นไปออกกฎหมายลำดับรองของตน เพื่อรองรับประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องมีการควบคุมภายในพื้นที่ของตนอีกครั้งหนึ่ง แต่ในปัจจุบันร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. . . . อยู่ในระหว่างการศึกษาเรียนปลัดกรุงเทพมหานคร เพื่อโปรดเกล้าเรียนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาลงนาม เสนอสภากรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2539 ซึ่งแสดงว่าในปัจจุบันร่างข้อบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังไม่มีการประกาศใช้แต่อย่างใด ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเมื่อข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ยังไม่สามารถออกบังคับใช้ได้นั้น ใบอนุญาตที่จะออกให้ผู้ดำเนินการตามประเภทที่ต้องมีข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครดังกล่าวกำหนดให้มีการควบคุมในลักษณะที่เป็นการค้า นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่สามารถดำเนินการออกใบอนุญาตดังกล่าวได้ด้วย ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องกันตามเงื่อนไขในสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 33

93 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 32(2).

94 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 33.

95 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 76.

สำหรับร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. .... นั้นมีสาระสำคัญกล่าวคือ มีการกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งสมควรต้องมีการควบคุมไว้ทั้งสิ้น 125 ประเภท และมีการกำหนดข้อบัญญัติสำหรับผู้ประกอบการให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยให้มีการปฏิบัติตามใด ๆ เพื่อการรักษาความสะอาดและป้องกันอันตรายต่อสุขภาพเกี่ยวกับสถานที่ประกอบกิจการนั้น รวมทั้งกำหนดให้มีการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญหรือโรคติดต่อ รวมทั้งจัดให้มีมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการทำงานและสุขภาพของผู้ปฏิบัติงานด้วย ดังนั้นหากข้อบัญญัตินี้ประกาศใช้ จะทำให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและต้องมีการควบคุมนั้น มีสภาพที่ถูกต้องลักษณะและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเมืองและด้านอื่น ๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ร่างข้อบัญญัติ เรื่อง ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. .... เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขและข้อปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เท่านั้น มิได้มีการบัญญัติสภาพบังคับไว้ การลงโทษผู้ฝ่าฝืนเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องใช้อำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งมีเพียงแต่โทษปรับเท่านั้น เมื่อผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับแล้วอาจระงับความผิดขึ้นอีกได้ ซึ่งทำให้การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายสุขภาพไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง

ฉะนั้นหากข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครดำเนินการล่าช้า ก็จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ครบถ้วน ซึ่งทางปฏิบัติในปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้บังคับใช้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการค้าซึ่งเป็นที่รังเกียจหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2519 ซึ่งออกบังคับใช้โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ไปพลางก่อน แต่หากยังเกิดอันตรายขึ้นจากกิจการอื่นนอกเหนือจากกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องมีการควบคุมตามข้อบัญญัติดังกล่าวแล้ว แนวทางแก้ไขของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันสามารถใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กรณีแก้ไขเหตุรำคาญตามมาตรา 25 (4) ประกอบกับมาตรา 26 ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกเป็นคำสั่งหนังสือเพื่อระงับ กักจัด และควบคุมกิจการที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้

จากการศึกษาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่กรุงเทพมหานครต้องนำมาบังคับใช้เพื่อแก้ไขและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้สุขภาพอนามัยของประชาชนดีขึ้น ปราศจากโรคร้ายไข้เจ็บ อันอาจเกิดจากสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเนื้อหาสาระสำคัญที่

เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับกรุงเทพมหานครในฐานะ  
 ราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองไว้หลายประการได้แก่ หน้าที่ในการ  
 กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เรื่อง สุขลักษณะของอาคาร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์  
 เรื่อง ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสมอาหาร เรื่องการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทาง  
 สาธารณะ เรื่อง เพศราคาราญ และเรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ  
 กิจการดังกล่าว เมื่อกรุงเทพมหานครนำไปบังคับใช้ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองอย่างสมบูรณ์  
 ครบถ้วน จะสามารถทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง ปัญหามลพิษทางน้ำ  
 อากาศ และเสียงจะน้อยลง ซึ่งจะส่งผลให้สุขภาพอนามัยของประชาชนในกรุงเทพมหานครดีขึ้น  
 อีกทั้งคุณภาพชีวิตของประชาชนในกรุงเทพมหานครก็จะดีไปด้วย แต่ในทางปฏิบัติปัจจุบันมิได้เป็น  
 เช่นนั้น การบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในส่วนกรุงเทพมหานครซึ่งเป็น  
 องค์กรท้องถิ่นยังไม่สามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วนตามที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ  
 การสาธารณสุขบัญญัติไว้ ทั้งนี้เนื่องจากกรุงเทพมหานครยังไม่สามารถประกาศใช้ ข้อกำหนดของ  
 กรุงเทพมหานครที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฉบับปัจจุบันได้ แม้แต่  
 ฉบับเดียว ทั้งที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ประกาศใช้มาตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน  
 พ.ศ. 2535 แล้วก็ตาม ซึ่งการออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข  
 นับว่าเป็นกลไกในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุขที่สำคัญประการหนึ่ง ในบางกรณี  
 หากไม่มีข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร ก็จะไม่สามารถบังคับให้เป็นไปตามสาระสำคัญของ  
 พระราชบัญญัติการสาธารณสุขได้อย่างครบถ้วน เช่น กรณีเรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตราย  
 ต่อสุขภาพตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข กำหนดว่าเมื่อพ้น 90 วันนับแต่วันที่  
 ข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามมาตรา 32(1) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการตามประเภทที่มีข้อ  
 กำหนดของท้องถิ่น กำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา 32(1) ในลักษณะที่เป็นการ  
 ค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 56 จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้  
 ว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุขให้ครบถ้วน ตามบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ นั้นจะต้อง  
 อาศัยข้อกำหนดของท้องถิ่นเป็นกลไกที่สำคัญในการบังคับใช้ เพราะหากไม่มีข้อกำหนดของท้องถิ่น  
 แล้วก็จะไม่สามารถบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุขในขั้นตอนต่อไปได้

ดังนั้นการที่กรุงเทพมหานครจะนำบทบัญญัติการสาธารณสุขไปบังคับใช้ให้ครบถ้วน ตาม  
 ที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขบัญญัติไว้ นั้น ต้องอาศัยการออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร

ซึ่งหากข้อกําหนดของกรุงเทพมหานครยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ ย่อมทําให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุขไม่ครบถ้วน เมื่อไม่สามารถบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข จะส่งผลให้การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานครยังไม่บรรลุผลตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขบัญญัติไว้ได้อย่างสมบูรณ์



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย