

บทที่ 4

นโยบาย มาตรการทางกฎหมาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการสิ่งปฏิกูล

การที่จะนำแนวคิดในการจัดการสิ่งปฏิกูลมาปรับใช้ให้เป็นรูปธรรมนั้น จะต้องมีการนำแนวคิดเหล่านั้นมากำหนดในนโยบาย รวมทั้งนำมาบัญญัติเป็นกฎหมาย เพื่อให้มีแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และมีผลบังคับใช้เป็นกฎกติกาสังคม ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดจากการศึกษา นโยบายของรัฐ มาตรการทางกฎหมาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการสิ่งปฏิกูล

4.1 นโยบายในการจัดการสิ่งปฏิกูล

นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น โดยปกติจะปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ.2550-2554 นั้น พบว่าไม่มีการกล่าวถึงมาตรการในการจัดการสิ่งปฏิกูล มีการกล่าวถึงเพียงเรื่องของการควบคุมอัตราการผลิตขยะในเขตเมืองไม่เกิน 1 กิโลกรัม/คน/วัน และเป้าหมายการดำเนินการให้ของเสียอันตรายจากชุมชนและอุตสาหกรรมได้รับการจัดการอย่างถูกต้องร้อยละ 80 ของปริมาณของเสียอันตรายทั้งหมด

นอกจากนี้ จากการศึกษาแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2550-2554 พบว่าผู้จัดทำแผนได้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ.2550-2554 มาเป็นพื้นฐานส่วนหนึ่งในการพิจารณาจัดทำแผน จึงไม่มีการกล่าวถึงมาตรการในการจัดการสิ่งปฏิกูลเช่นเดียวกัน มีการกล่าวถึงเพียงเรื่องเป้าหมายในการลดอัตราการเกิดขยะมูลฝอยชุมชน การนำขยะมูลฝอยชุมชนกลับมาใช้ประโยชน์ การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างถูกสุขลักษณะ และเรื่องของเสียอันตรายชุมชนของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมเท่านั้น

จากการศึกษาจึงพบว่ามีเพียงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548 เท่านั้น ที่กล่าวถึงมาตรการในการจัดการสิ่งปฏิกูล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1.1 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559¹

นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 มีความมุ่งหมายที่จะให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อันจะยังผลให้การพัฒนาประเทศเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนและเสริมสร้างคุณภาพแห่งชีวิตของประชาชน โดยได้กำหนดแนวทางที่จำเป็นเร่งด่วนในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดทดแทนได้ให้เข้าสู่สภาพสมดุลของการใช้และการเกิดทดแทน และกำหนดแนวทางการแก้ไขจัดภาวะมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียงและความสิ้นสะท้อน มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล สารอันตรายและของเสียอันตราย ตลอดจนการกำหนดแนวทางในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในอนาคต

เป้าหมายการจัดการสิ่งปฏิกูล ได้แก่²

1) ให้ทุกจังหวัดมีแผนหลักและแผนการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกลักษณะ และมีระบบกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกลักษณะครบถ้วนทุกจังหวัด

นโยบายการป้องกันและขจัดมลพิษจากสิ่งปฏิกูล ได้แก่³

1) ให้มีการจัดการสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาลตั้งแต่การเก็บกัก การเก็บขน การขนส่ง และการกำจัด

2) ส่งเสริมให้เอกชนร่วมลงทุนในการก่อสร้าง บริหาร หรือดำเนินระบบจัดการสิ่งปฏิกูล

3) ส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งปฏิกูล

แนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูล ได้แก่⁴

1) แนวทางด้านการจัดการ ประกอบด้วย

1.1) กำหนดองค์กรที่ดำเนินการในการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายแก่ผู้ผลิตสิ่งปฏิกูลไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน

1.2) ให้จังหวัดจัดเตรียมที่ดินสำหรับใช้กำจัดสิ่งปฏิกูลระยะยาว และกำหนดพื้นที่ที่สงวนไว้กำจัดสิ่งดังกล่าวไว้ในผังเมือง

¹ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539, สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559, น. 57-61.

² เพิ่งอ้าง.

³ เพิ่งอ้าง.

⁴ เพิ่งอ้าง.

1.3) จัดระบบการหมุนเวียนขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลกลับไปใช้ใหม่

1.4) สนับสนุนให้เอกชนดำเนินธุรกิจการเก็บขน ขนส่งและกำจัดสิ่งปฏิกูล ไม่ว่าจะเป็นการจ้าง การร่วมลงทุน หรือการให้สัมปทาน กำหนดองค์การและหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลการจัดการสิ่งปฏิกูลให้มีประสิทธิภาพ ติดตาม ตรวจสอบและประเมินปัญหาการจัดการของชุมชนและแหล่งกำเนิดต่างๆ โดยจะต้องมีการติดตามตรวจสอบ ประเมินสภาพปัญหา พัฒนาระบบข้อมูลการจัดการให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและทันสมัยตลอดเวลา และจัดตั้งศูนย์ประสานข้อมูลการนำขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลกลับมาใช้ใหม่

1.5) จัดการสิ่งปฏิกูลให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2) แนวทางด้านการลงทุน ประกอบด้วย

2.1) ลงทุนก่อสร้างสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้ถูกสุขลักษณะ

2.2) ส่งเสริมให้เอกชนลงทุนเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.3) จัดตั้งศูนย์กำจัดสิ่งปฏิกูลส่วนกลางให้ชุมชนใกล้เคียงกันใช้ร่วมกันได้

2.4) ปรับปรุงสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลให้ถูกสุขลักษณะ

3) แนวทางการดำเนินงานด้านกฎหมาย ประกอบด้วย

3.1) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมการจัดการสิ่งปฏิกูลให้เหมาะสม

3.2) กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3.3) กำหนดมาตรฐานการระบายของเสียจากแหล่งกำเนิด

3.4) กำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับการเรียกคืนและใช้ประโยชน์จากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3.5) ปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชน/ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ

4) แนวทางสนับสนุนอื่นๆ ประกอบด้วย

4.1) การส่งเสริมการศึกษา วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการจัดการสิ่งปฏิกูล

4.2) จัดการฝึกอบรม เพิ่มความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการในเรื่องนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง

4.3) ปลูกฝังทัศนคติและสร้างค่านิยมแก่เยาวชนและประชาชนทั่วไปในการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองและการจัดการสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้อง

4.1.2 มติคณะรัฐมนตรีในการจัดการสิ่งปฏิกูล

คณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548 รับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอวิธีการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย โดยให้มีการเก็บรวบรวมและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลด้วยวิธีการที่ถูกต้อง โดยเฉพาะขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่เกิดขึ้นในเทศบาลทั่วประเทศต้องได้รับการกำจัดอย่างถูกต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ภายในปี พ.ศ. 2552 และส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนและดำเนินการให้มากขึ้น โดยมีวิธีการดำเนินการ ดังนี้

1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลน้อยให้ใช้ระบบกำจัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่อยู่ใกล้เคียง หรือรวมตัวกันหลายแห่งเพื่อสร้างสถานที่กำจัดไว้ใช้ร่วมกัน โดยรัฐสนับสนุนงบประมาณลงทุนให้บางส่วน

2) ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รับซื้อไฟฟ้าซึ่งผลิตจากสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยในราคาที่สูงกว่าทั่วไป และหน่วยงานของรัฐสนับสนุนการทำนุอินทรีย์จากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลไปใช้ประโยชน์

ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต้องนำเงื่อนไขการบริหารงานสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณา⁵

4.2 มาตรการทางกฎหมายในการจัดการสิ่งปฏิกูล

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลมีอยู่หลายฉบับ ทั้งกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 รวมถึงกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการสิ่งปฏิกูลกับราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมายที่มีส่วนช่วยส่งเสริมสนับสนุนการจัดการสิ่งปฏิกูล

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะแยกพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งปฏิกูลออกเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

⁵ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, “มาตรฐานการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล”, <http://www.thailocaladmin.go.th/work/eb1/stan9.htm>, วันที่ 15 มกราคม 2553, น. 9-10.

4.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูล

ดังที่กล่าวในตอนต้นว่าการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลสู่สิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดผลกระทบทั้งต่อสุขภาพอนามัย ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ เกิดพิษทางดิน ทางน้ำ ก่อให้เกิดการเพิ่มจำนวนของแมลงและสัตว์บางชนิด ตลอดจนส่งผลกระทบต่อทัศนียภาพ จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูล เพื่อป้องกันผลกระทบเหล่านั้น ดังนี้

1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูล คือ มาตรา 96 ซึ่งบัญญัติว่า

“แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

(2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย”

ความรับผิดตามมาตรา 96 นั้น เป็นความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษ ซึ่งหมายความว่า หากเกิดการรั่วไหลของสิ่งปฏิกูลจากครัวเรือน และก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นแล้วย่อมสามารถนำมาตรา 96 ไปปรับใช้กับคดีเพื่อลงโทษเจ้าของหรือผู้ครอบครองครัวเรือนในฐานะที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีบทลงโทษการกระทำที่ก่อให้เกิดมลพิษ เป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถช่วยป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลสู่สิ่งแวดล้อมได้ทางอ้อม เนื่องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองครัวเรือนต้องมีความระมัดระวังในการจัดการสิ่งปฏิกูลไม่ให้ปนเปื้อน

เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1342 มีบทบัญญัติที่เป็นการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูล กล่าวคือ มีการกำหนดให้ บ่อ สระ หลุมรับน้ำโสโครก หรือหลุมรับปุ๋ยหรือขยะมูลฝอยนั้น จะขุดในระยะสองเมตรจากแนวเขตที่ดินไม่ได้ และการกระทำดังกล่าวต้องให้ความระมัดระวังตามควรเพื่อป้องกันมิให้ดินหรือทรายพังทลายลง หรือมิให้น้ำหรือสิ่งโสโครกซึมเข้าไป

ข้อความในวรรคหนึ่งของมาตรา 1342 นั้น เป็นการกำหนดระยะทางขั้นต่ำระหว่างแนวเขตที่ดินกับการขุดบ่อ สระ หลุมรับน้ำโสโครก หรือหลุมรับปุ๋ยหรือขยะมูลฝอย เพื่อป้องกันมิให้มีการพังทลายของที่ดินข้างเคียง หรือไม่ให้น้ำและสิ่งโสโครกจากหลุมดังกล่าวซึมเข้าไปในที่ดินข้างเคียง มีข้อน่าสังเกตว่า แม้ว่าจะมีการขุดหลุมดังกล่าวห่างจากแนวเขตที่ดินแล้วไม่น้อยกว่าสองเมตร ก็ได้หมายความว่าเจ้าของที่ดินที่ขุดหลุมนั้นจะหลุดพ้นจากความรับผิด หากว่ามีการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินข้างเคียง เพราะวรรคสองของมาตรา 1342 นั้น กำหนดว่า หากการกระทำดังกล่าวใกล้แนวเขตที่ดินจะต้องมีการใช้ความระมัดระวังตามควรเพื่อป้องกันความเสียหายดังกล่าว แต่ถ้าเจ้าของที่ดินนั้นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว เจ้าของที่ดินไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น⁶

ดังนั้น การขุดบ่อเกรอะสำหรับเก็บกักสิ่งปฏิกูลของครัวเรือนจึงต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1342 นี้ด้วย ซึ่งหากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ที่ดินข้างเคียงก็ย่อมเกิดความรับผิดตามที่กล่าวข้างต้น

3) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายมหาชนที่มุ่งรักษาประโยชน์ ความสงบสุข และความเรียบร้อยเรียบร้อยของคนส่วนใหญ่และสังคม โดยเน้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปลูกสร้างอาคาร ข้อปฏิบัติของเจ้าของอาคาร การขออนุญาต การใช้งานอาคาร เจ้าพนักงาน อำนาจหน้าที่ บทลงโทษ ตลอดจนรายละเอียดอื่นๆ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลไว้ แต่มีการออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลไว้ ดังนี้

⁶ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น.438-439.

3.1 กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁷

อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 5(3) และ มาตรา 8(4) (5) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารได้ออกกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ข้อ 10 กำหนดให้ บ่อเกรอะ บ่อซึม ของส้วมต้องอยู่ห่างจากแม่น้ำ คู คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะไม่น้อยกว่า 10 เมตร เว้นแต่ส้วมที่มีระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้องตามหลักสาธารณสุขและมีขนาดที่เหมาะสม ทั้งนี้ตามที่กระทรวงมหาดไทยด้วยความเห็นชอบของกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลจากบ่อเก็บสิ่งปฏิกูล ของอาคาร จึงเป็นการป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลจากแหล่งกำเนิด ซึ่งเป็นมาตรการที่ถูกต้องในการจัดการสิ่งปฏิกูล เนื่องจากหากมีการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลจากแหล่งกำเนิดตั้งแต่ต้น แม้จะมีกระบวนการเก็บ การขน และการกำจัดสิ่งปฏิกูลที่ดีเพียงใด ก็ไม่สามารถจัดการสิ่งปฏิกูลที่ปนเปื้อนออกมาสู่สิ่งแวดล้อมแล้วได้

อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงฉบับนี้ก็ยังไม่สามารถป้องกันการปนเปื้อนของสิ่งปฏิกูลสู่แหล่งน้ำได้ทั้งหมด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังคงเป็นปัญหาที่จะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

3.2 กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2538) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁸

อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 5(3) และ มาตรา 8(6) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารได้ออกกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2538) ข้อ 7 กำหนดให้ การก่อสร้างอาคารพักอาศัยประเภทบ้านเดี่ยว ห้องแถว ตึกแถว บ้านแถว หรือบ้านแฝด ให้แสดงแบบระบบบำบัดน้ำเสียโดยจะต้องประกอบด้วย

(1) บ่อเกรอะ ซึ่งต้องมีลักษณะที่มิได้ขุดน้ำซึมผ่านไม่ได้ เพื่อใช้เป็นที่ยกกากที่ปนอยู่กับน้ำเสียทิ้งไว้ให้ตกตะกอน และ

(2) บ่อซึม ซึ่งต้องมีลักษณะที่สามารถใช้เป็นที่ยอมรับน้ำเสียที่ผ่านบ่อเกรอะแล้ว และให้น้ำเสียนั้นผ่านอิฐหรือหินหรือสิ่งอื่นใดเพื่อให้เป็นน้ำทิ้ง

⁷ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 111 ตอนที่ 23 ก หน้า 37 วันที่ 13 มิถุนายน 2537.

⁸ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 112 ตอนที่ 6 ก หน้า 25 วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2538.

ทั้งนี้ ความในวรรคสอง ได้กำหนดให้บ่อเกรอะและบ่อซึมต้องมีขนาดได้สัดส่วนที่เหมาะสมกับการใช้ของผู้ที่อยู่อาศัยในอาคารนั้น

3.3 กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2551) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543⁹

อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 5(3) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และมาตรา 8(5) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารได้ออกกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2551) ข้อ 2 ซึ่งเป็นการยกเลิกความในข้อ 9 แห่งกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 9 ห้องน้ำและห้องส้วมจะแยกจากกันหรือรวมอยู่ในห้องเดียวกันก็ได้โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) สร้างด้วยวัสดุทนทาน และทำความสะอาดง่าย
- (2) ระยะดิ่งระหว่างพื้นห้องถึงเพดานยอดฝาท่อหรือผนังตอนต่ำสุดต้องไม่ต่ำกว่า 2.00 เมตร
- (3) มีช่องระบายอากาศไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของพื้นที่ห้อง หรือมีพัดลมระบายอากาศได้เพียงพอ
- (4) พื้นห้องน้ำและห้องส้วมมีความลาดเอียงไม่น้อยกว่า 1 ใน 100 ส่วน และมีจุดระบายน้ำตั้งอยู่ในตำแหน่งต่ำสุดบนพื้นห้อง
- (5) ในกรณีที่มีท่อระบายอุจจาระให้มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่น้อยกว่า 10 เซนติเมตร และมีความลาดเอียงไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ส่วน
- (6) มีท่อระบายก๊าซขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่น้อยกว่า 2.50 เซนติเมตร และมีความสูงอยู่ในระดับที่กลิ่นเหม็นของก๊าซไม่รบกวนผู้อื่น
- (7) ที่ปัสสาวะต้องมีระบบการดักกลิ่นและเป็นแบบใช้น้ำชำระลงสู่ระบบกำจัดสิ่งปฏิกูล
- (8) ในกรณีเป็นอาคารที่มีบุคคลเข้าใช้สอยประจำอยู่หลายชั้น การจะจัดให้มีห้องส้วมและที่ปัสสาวะในชั้นใดให้เป็นไปตามความจำเป็นและเหมาะสม
- (9) ในกรณีที่ห้องน้ำและห้องส้วมรวมอยู่ในห้องเดียวกัน ต้องมีขนาดพื้นที่ภายในของห้องไม่น้อยกว่า 1.50 ตารางเมตร แต่ถ้าห้องน้ำและห้องส้วมแยกกัน ต้องมีขนาดพื้นที่ภายในของแต่ละห้องไม่น้อยกว่า 0.90 ตารางเมตร และมีความกว้างภายในไม่น้อยกว่า 90 เซนติเมตร”

⁹ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 125 ตอนที่ 69 ก หน้า 1 วันที่ 20 พฤษภาคม 2551.

ทั้งนี้ ตามข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงฉบับนี้ ก็ได้กำหนดให้ยกเลิกตารางที่ 2 ทำยกกฎกระทรวงฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และให้ใช้ตารางทำยกกฎกระทรวงฉบับนี้แทน คือ เป็นตารางกำหนดจำนวนห้องน้ำและห้องส้วมของอาคารประเภทต่างๆ เช่น มาตรฐานของห้องน้ำห้องส้วมของอาคารที่อยู่อาศัย ต่อ 1 หลัง ต้องมีห้องถ่ายอุจจาระ 1 ห้อง ห้องน้ำ 1 ห้อง เป็นต้น¹⁰

4.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล

กฎหมายในการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลนั้นเป็นกฎหมายกลุ่มเดียวกับกรณีการห้ามทิ้งมูลฝอย โดยสามารถแยกกลุ่มกฎหมายในการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลเป็นกลุ่มได้ ดังต่อไปนี้

4.2.2.1 กฎหมายในการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลในน้ำ

1) พระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ.121

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการตราพระราชบัญญัติรักษาคคลอง ร.ศ.121 เพื่อรักษาคคลองให้อยู่ในสภาพที่ดีเหมาะสมสำหรับการคมนาคมตลอดจนการเพาะปลูก เนื่องจากในสมัยนั้นการคมนาคมทางน้ำเป็นสิ่งจำเป็นในการติดต่อสื่อสารและการค้าขาย กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติในการรักษาคคลองเพื่อประโยชน์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนนริมคลอง การควบคุมการสร้างสะพานข้ามคลอง การสร้างสิ่งก่อสร้างและแพในคลอง การควบคุมการนำสัตว์พาหนะข้ามคลอง และมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดความสกปรกและต้นเหตุน้ำเน่าคอง¹¹

ปรากฏตามความในมาตรา 6 ที่บัญญัติว่า “ถ้าหากว่าสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเอาหยากเยื่อ ฟุ่น ฝอย หรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคลอง และห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของดังกล่าวมาแล้วลงในทางน้ำลำคูซึ่งเลื่อนไหลมาลงคลองได้ ถ้าผู้ใดกระทำความผิดต่อมาตรานี้ ให้ปรับผู้นั้น 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่ง หรือทั้งจำและปรับทั้งสองสถาน”

การกระทำความผิดตามมาตรา 6 นี้มีสองลักษณะ คือ ประการแรกเป็นการเอาหยากเยื่อ ฟุ่น ฝอย หรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคลองโดยตรง ส่วนลักษณะที่สองนั้น มิได้มีการเททิ้งสิ่งดังกล่าวในคลองโดยตรง แต่เททิ้งสิ่งเหล่านั้นในทางน้ำลำคูซึ่งอาจมีการเลื่อนไหลของ

¹⁰ ดู ตารางที่ 2 แนบท้ายกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2551) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

¹¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 246.

สิ่งดังกล่าวลงคลองได้ ซึ่งข้อความในบทบัญญัตินี้ไม่น่าจะครอบคลุมถึงกรณีที่มีการกองหรือทิ้งสิ่งโสโครกไว้บนพื้นดิน และสิ่งเหล่านั้นถูกชะล้างหรือพัดพาลงไปในลำคูหรือลำคลอง¹²

ข้อความตามมาตรา 6 ที่บัญญัติว่า ถ้าหากสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว น่าจะหมายถึง กรณีที่ผู้ทิ้งสิ่งของนั้นไม่มีทางเลือกอย่างอื่น หรือมีความจำเป็นต้องดำเนินการเช่นนั้น เช่น ในอดีตที่ผ่านมามักเป็นการปฏิบัติตามปกติของผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในเรือนแพในการทิ้งสิ่งโสโครกจากการประกอบอาหาร หรือชะล้างสิ่งโสโครกต่างๆลงในแม่น้ำลำคลอง หากจะห้ามบุคคลเหล่านั้นมิให้กระทำการดังกล่าวต่อไป ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลดังกล่าว การที่มีข้อยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 6 นี้ เป็นการคำนึงถึงวิถีการดำรงชีวิตของคนไทยสมัยก่อนที่มักอาศัยอยู่ริมน้ำ และมีการทิ้งของเสียลงในแม่น้ำลำคลอง แต่มีข้อที่น่าคิดว่าการกำหนดให้มีข้อยกเว้นดังกล่าวจะมีความเหมาะสมกับแนวความคิดในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันหรือไม่ เพราะสภาพเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนจำนวนประชากรในปัจจุบันมีความแตกต่างอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ในสมัยรัชกาลที่ 5 หากยอมให้มีการทิ้งสิ่งต่างๆจากบ้านเรือนหรือเรือนแพลงในลำคลองหรือทางน้ำโดยตรงคงทำให้ทางน้ำลำคลองต่างๆอยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะสมและเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม¹³

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงบทลงโทษของการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 แล้วอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีการนำกฎหมายนี้มาใช้บังคับน้อยมากหรือไม่นำมาใช้บังคับเลยในปัจจุบันเพราะโทษปรับนั้นกำหนดไว้เพียง 20 บาท ตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งปัจจุบันโดยมิได้มีการปรับปรุงแก้ไข

2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456

บทบัญญัติที่ห้ามการทิ้งสิ่งปฏิกูลตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ได้แก่ มาตรา 119 ซึ่งบัญญัติ ห้ามมิให้เท ทิ้ง หรือทำด้วยประการใดๆ ให้หิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใดๆ ยกเว้นน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ หรือทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย อันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอน หรือสกปรก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องชดเชยเงินค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

การทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในแหล่งน้ำทั่วไปและทะเลในเขตน่านน้ำไทย ที่จะเป็นความผิดตามมาตรานี้ การทิ้งสิ่งปฏิกูลนั้นต้องเป็นเหตุให้เกิดการตื่นเขิน ตกตะกอน หรือสกปรก

¹² อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 246.

¹³ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 247.

3) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

การทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานเป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามมาตรา 28 วรรคแรก โดยไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดอันตรายต่อการเพาะปลูกหรือการบริโภคเสมอไป เพียงแต่มีการทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานก็เป็นความผิดแล้ว¹⁴

ในกรณีที่มีการกระทำอย่างอื่นซึ่งไม่ใช่การทิ้งมูลฝอย ชากสัตว์ ชากพืช แก้วถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทานนั้นจะเป็นความผิดก็ต่อเมื่อ ทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค หากการกระทำนั้นไม่เป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค ก็ไม่ถือว่าเป็นความผิด ตามมาตรา 28¹⁵ วรรคแรก

ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 28 วรรคแรกจะได้รับโทษตามที่มาตรา 37 วรรคแรก กำหนดไว้ คือ จำคุกไม่เกินสามเดือน ปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4) ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 380 กำหนดให้ผู้ทำให้เกิดปฏิกูลแก่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 380 นี้ เป็นความผิดลหุโทษ แม้กระทำการโดยไม่เจตนาก็เป็นความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 104 ดังนั้น แม้ผู้กระทำความผิดไม่ได้มีเจตนาที่จะทิ้งสิ่งปฏิกูลลงสู่น้ำในบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ก็มีความผิดตามมาตรา 380 เช่น การขนสิ่งปฏิกูลข้ามแหล่งน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย แต่เกิดอุบัติเหตุทำให้สิ่งปฏิกูลปนเปื้อนสู่แหล่งน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอยก็เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 380 นี้

¹⁴ มาตรา 28 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2518 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งมูลฝอย ชากสัตว์ ชากพืช แก้วถ่าน หรือสิ่งปฏิกูลลงในทางน้ำชลประทาน หรือทำให้น้ำเป็นอันตรายแก่การเพาะปลูกหรือการบริโภค”

¹⁵ มาตรา 28 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2518

5) พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526

คลองประปา หมายถึง คลองที่การประปา¹⁶ ใช้เก็บน้ำและส่งน้ำที่ได้มาจากแหล่งน้ำดิบ คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ เพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปาตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นคลองประปา

เนื่องจากพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 ได้ถูกตราขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองรักษาคลองประปาซึ่งจำเป็นในการผลิตน้ำประปาเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้อุปโภคบริโภค¹⁷ จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูล ตามมาตรา 15 ที่กำหนดห้ามมิให้ทิ้งซากสัตว์ ขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลลงในเขตคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ

ผู้ฝ่าฝืนมาตรานี้จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 19¹⁸

6) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลในน้ำไว้เฉพาะ คือ ในมาตรา 30 ซึ่งห้ามมิให้เท ปล่อย หรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในทางน้ำ

นอกจากนี้ มาตรา 33 ยังห้ามมิให้เท หรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกหรือสิ่งอื่นใดลงบนถนนหรือในทางน้ำ อย่างไรก็ตาม ข้อห้ามนี้มีให้ใช้บังคับแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเรือหรืออาคารประเภทเรือนแพ ซึ่งจอดหรืออยู่ในท้องที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัดตั้งสาธารณะหรือภาชนะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย

ทั้งนี้ การฝ่าฝืน มาตรา 30 และมาตรา 33 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตามมาตรา 57

¹⁶ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2456 การประปา หมายถึง การประปานครหลวงตามกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวง หรือการประปาส่วนภูมิภาคตามกฎหมายว่าด้วยการประปาส่วนภูมิภาคหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ดำเนินกิจการประปา แล้วแต่กรณี

¹⁷ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ่างแล้ว เขิงอรกที่ 6, น. 272.

¹⁸ ดู มาตรา 19 พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526

4.2.2.2 กฎหมายในการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลในทางสาธารณะ ที่สาธารณะหรือสถานที่สาธารณะ

1) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535

มาตรา 4 ให้นิยามคำว่า ทางหลวง หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถที่פקคนโดยสาร เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

ส่วนทางจราจรนั้น หมายความว่า ส่วนหนึ่งส่วนใดของทางหลวงที่ทำหรือจัดไว้เพื่อการจราจรของยานพาหนะ และไหล่ทางหมายถึง ส่วนหนึ่งของทางหลวงที่อยู่ติดต่อกับทางจราจรทั้งสองข้าง

เนื่องจากทางหลวงมีความจำเป็นต่อการคมนาคม จึงต้องมีมาตรการเพื่อคุ้มครองป้องกันทางหลวงมิให้เป็นสาเหตุของอันตรายต่างๆ มาตรการอย่างหนึ่งได้แก่ การห้ามทิ้งสิ่งใดลงในบริเวณทางหลวง¹⁹ ตามมาตรา 45 ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ทิ้งขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย น้ำโสโครก เศษหิน ดิน ทวาย หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง หรือกระทำได้ด้วยประการใดๆ เป็นเหตุให้ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล เศษหิน ดิน ทวาย ตกหล่นบนทางจราจรหรือไหล่ทาง

ทั้งนี้ ผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 71²⁰

การกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในบริเวณทางหลวงโดยตรง กับกรณีที่ทำให้สิ่งปฏิกูลตกหล่นบนทางจราจรหรือไหล่ทาง เช่น การที่ผู้ขับขี่รถดูดีส่วนทำให้สิ่งปฏิกูลตกหล่นบนทางจราจรหรือไหล่ทางก็มีความผิดตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 มาตรา 45

2) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

เช่นเดียวกับกรณีการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลในน้ำ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลในที่สาธารณะ

¹⁹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 369.

²⁰ ดู มาตรา 71 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535

และสถานสาธารณะไว้เป็นพิเศษ คือ ห้ามมิให้ถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะลงในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะซึ่งมิใช่สถานที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้เพื่อกำหนดไว้ ตามมาตรา 29 ห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในสถานสาธารณะนอกภาชนะหรือที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้ ตามมาตรา 31(2) ห้ามมิให้ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ หรือปล่อยปล่อยละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตนในสภาพที่ประชาชนอาจมองเห็นได้จากที่สาธารณะ ตามมาตรา 32 และห้ามมิให้ผู้ใดเท หรือระบายอุจจาระ หรือปัสสาวะจากอาคาร หรือยานพาหนะ ลงในที่สาธารณะหรือในสถานสาธารณะ ตามมาตรา 34

ทั้งนี้ การกระทำความผิดตามมาตรา 29 มาตรา 31 และมาตรา 32 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท ตามมาตรา 54²¹ ส่วนการกระทำความผิดตามมาตรา 30 และมาตรา 34 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตามมาตรา 57²²

4.2.3 มาตรการทางกฎหมายในการห้ามเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 19 กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น²³ ซึ่งหากมีการฝ่าฝืน ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 71²⁴

หมายความว่า ผู้ที่จะดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนจึงจะดำเนินการได้

ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้ต้องขออนุญาตก่อนก็เพื่อให้มีการควบคุม ตรวจสอบกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลให้ดำเนินการอย่างถูกต้องสุจริตและ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน

²¹ ดู มาตรา 54 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

²² ดู มาตรา 57 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

²³ ดู มาตรา 19 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

²⁴ ดู มาตรา 71 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตประกอบกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลไว้ แต่กำหนดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล เพื่อให้ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติได้ ตามมาตรา 20(5)

4.2.4 มาตรการทางกฎหมายในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล

มาตรา 18 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดให้ การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น²⁵ โดยการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยราชการส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการร่วมกับ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดำเนินการภายใต้ข้อตกลงร่วมกันก็ได้ แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงโดย คำแนะนำของคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการร่วมกันก็ได้

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการ แทน ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับ ทำการ เก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา 19 ก็ได้²⁶

เมื่อ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดไว้ว่า การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น จึงถือว่าการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล เป็นภาระหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ยังได้เปิดช่องไว้ว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร” ราชการส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการได้ใน 2 กรณี คือ

1) มอบให้บุคคลใดดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล ภายใต้การควบคุมของราชการ ส่วนท้องถิ่น หมายความว่า จะมอบให้สถานประกอบการใด เก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลเองก็ได้ หรือจะ

²⁵ ความเดิมถูกยกเลิก และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 28ก หน้า 3 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2550)

²⁶ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 19 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการ กิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทน ด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

จ้างให้บุคคลหรือเอกชนใดดำเนินการแทนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น นั้นในด้านสัญลักษณ์ในการเก็บ ขน หรือกำจัด

2) อนุญาตให้บุคคลที่ได้รับอนุญาตดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่น จะให้เอกชนที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 19 ดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัด โดยคิดค่าบริการจากประชาชนได้ แต่ทั้งนี้เอกชนดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล ตามที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น ซึ่งรวมทั้งอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่เอกชนนั้นจะพึงเรียกเก็บได้ ตามมาตรา 20(5)

ยกตัวอย่างเช่น กรณีกิจการรณบริการสุขสิ่งปฏิกูล จะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินการ และจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนด เช่น ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีรถขนส่งสิ่งปฏิกูล ที่มีสภาพที่ดี ใช้ระบบสูบโดยท่อที่ไม่รั่วซึม มีการปกปิดมิดชิด ไม่ส่งกลิ่นเหม็น มีสถานที่กำจัดสิ่งปฏิกูลด้วยระบบที่ถูกสุขลักษณะ มีการล้างทำความสะอาดและท่อสูบด้วยสารเคมีและการฆ่าเชื้อโรค และมีอุปกรณ์ป้องกันสำหรับผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งอัตราค่าบริการที่จะเรียกเก็บได้ เป็นต้น

นอกจากนี้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ก็ได้ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องดังต่อไปนี้ได้²⁷

(1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

(2) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูล (ซึ่งหมายถึง ส้วม หรืออาจหมายถึงรวมถึงทางระบายน้ำทิ้ง หรือน้ำเสีย)²⁸ หรือมูลฝอยตามที่ หรือทางสาธารณะ และสถานที่เอกชนซึ่งสามารถออกข้อกำหนดครอบคลุมถึงคุณลักษณะของที่รองรับสิ่งปฏิกูลได้ด้วย เช่น ส้วมที่ถูกสุขลักษณะ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2532) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535²⁹

²⁷ ดู มาตรา 20 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

²⁸ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักกิจการ โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2550), น. 48.

²⁹ เพิ่งอ้าง.

(3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย หรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ ตามสภาพหรือลักษณะการใช้อาคารหรือสถานที่นั้น

(4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ การจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง³⁰

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 จะพึงเรียกเก็บได้³¹

(6) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ

4.2.5 มาตรการทางกฎหมายในเรื่องอัตราค่าธรรมเนียม

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)³² เป็นหลักที่ให้ผู้ก่อมลพิษมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นตัวเงินโดยการให้ผู้ก่อมลพิษมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดและกำจัดของเสียที่เกิดจากการกระทำของตน ส่วนจะต้องจ่ายมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปริมาณของเสียที่ต้องนำไปกำจัด

ด้วยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ได้มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 20(4) เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นให้สามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการ

³⁰ ความเดิมถูกยกเลิก และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน โดยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 28ก หน้า 4 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2550)

³¹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 19 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

³² หลัก Polluter Pay Principle ปรากฏในมาตรา 174 ของ EC Treaty

กำจัดสิ่งปฏิภูลหรือมูลฝอยจากเดิมที่มีอำนาจหน้าที่เพียกกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บ ขน เท่านั้น

ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นที่จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดสิ่งปฏิภูลหรือ มูลฝอยได้นั้น จะต้องมีการทวงตามเงื่อนไขของมาตรา 20(4) รองรับ อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 5³³ และมาตรา 63³⁴ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 รัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุขจึงได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมในการบริการ เก็บ ขน และกำจัด สิ่งปฏิภูล หรือมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ.2545 ขึ้น แต่ในข้อ 2 ของกฎกระทรวงดังกล่าว ให้อำนาจ ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน สิ่งปฏิภูล หรือมูลฝอยได้เท่านั้น ไม่ได้กล่าวถึงค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิภูลด้วย

ทั้งนี้ อัตราค่าธรรมเนียมที่ได้กำหนดไว้ท้ายกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดค่าเก็บและขน อุจจาระหรือสิ่งปฏิภูลครั้งหนึ่งๆ เศษของลูกบาศก์เมตรหรือลูกบาศก์เมตรแรก และลูกบาศก์เมตร ต่อๆไปลูกบาศก์เมตรละ 250 บาท เศษไม่เกินครึ่งลูกบาศก์เมตร 150 บาท เศษเกินครึ่งลูกบาศก์เมตร ให้คิดเท่ากับ 1 ลูกบาศก์เมตร³⁵

4.2.6 มาตรการทางกฎหมายในการระับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากสิ่งปฏิภูล

มาตรการที่อาจนำมาใช้เพื่อการบรรเทา และระับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากสิ่งปฏิภูล ปราบกฏอยู่ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

³³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุข กับออก กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

³⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 63 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินที่กำหนดใน กฎกระทรวง

³⁵ ดูท้ายกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูล หรือมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ.2545

1) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หากความเสียหายจากสิ่งปฏิกูลมีลักษณะเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่น³⁶ ย่อมมีอำนาจจัดการปัญหาดังกล่าวได้ เหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข คือ เหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น ดังต่อไปนี้

1) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลที่ไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนมากเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

3) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

4) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

5) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศราชกิจจานุเบกษา

³⁶ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมายถึง

- (1) นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานกรรมการสุขาภิบาลสำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

มีข้อสังเกตว่า ในปัจจุบันไม่มีประธานสุขาภิบาลแล้ว และในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้เป็นหัวหน้าในการบริหารได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิใช่ผู้ว่าราชการจังหวัดอีกต่อไป

เมื่อเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญขึ้นจากสิ่งปฏิกูล เช่น มีการทิ้งสิ่งปฏิกูลในที่ หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่เอกชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจสั่งห้ามไม่ให้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญนั้นในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนได้ อำนาจดังกล่าวรวมถึงการระงับเหตุรำคาญด้วยตามมาตรา 26³⁷

ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นจริงในที่หรือทางสาธารณะ มาตรา 27 วรรคแรก ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้เป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้อง ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และอาจจะกำหนดให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นก็ได้ รวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญในอนาคตอีกด้วย การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 74

หากปรากฏว่า มีการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเหตุรำคาญนั้นเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ มาตรา 27 วรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นในอนาคตอีก ทั้งนี้ให้บุคคลผู้ก่อหรืออาจก่อเหตุรำคาญนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายในเรื่องดังกล่าว การขัดขวางมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 74

กรณีที่เหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน มาตรา 28 วรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง ทั้งนี้อาจจะระบุวิธีการใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น รวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญในอนาคตได้ด้วย

หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว มาตรา 28 วรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญและอาจจัดการตามจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เหตุรำคาญนั้นเกิดขึ้นในอนาคต และถ้าเหตุรำคาญนั้นเกิดจากการกระทำ ละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการดังกล่าว และการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 74

³⁷ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 26 บัญญัติว่า ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่เอกชน รวมทั้งระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดจนการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้

หากปรากฏว่า เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้นอาจเกิดอันตรายที่ร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน มาตรา 28 วรรคสาม ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า ได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว การฝ่าฝืนคำสั่งจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 74

นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอาศัยอำนาจในการจัดการเหตุรำคาญเพื่อบรรเทาหรือระงับความเสียหายอันเกิดจากสิ่งปฏิกูลแล้ว ก็อาจอาศัยมาตรา 45 วรรคแรก³⁸ เพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมการดำเนินงานของผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลได้อีกด้วย กล่าวคือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูล แก้ไขหรือปรับปรุงการดำเนินการจัดการสิ่งปฏิกูลให้ถูกต้องได้ ถ้าผู้ดำเนินการกิจการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้น หยุดดำเนินการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

การออกคำสั่งให้ผู้ดำเนินการต้องปฏิบัติตามนั้น มาตรา 45 วรรคสอง กำหนดว่าจะต้องให้ระยะเวลาพอสมควรแก่ผู้ดำเนินการโดยระยะเวลาต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน แต่ถ้าเป็นคำสั่งให้หยุดดำเนินการก็สามารถมีผลบังคับได้ทันทีตามผู้อำนาจออกคำสั่งกำหนด ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือดำเนินการในระหว่างที่มีคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้หยุดดำเนินการโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร มาตรา 80 กำหนดให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 เพื่อป้องกัน บรรเทา และระงับความเสียหายอันเกิดจากสิ่งปฏิกูลแล้ว กฎหมายนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานสาธารณสุขซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเช่นกัน

³⁸ มาตรา 45 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการใดๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้น หยุดดำเนินการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้”

โดยปกติเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีหน้าที่แต่เพียงแจ้งแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า เมื่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้องหรือมีการฝ่าฝืนกฎหมายตามมาตรา 46 แต่ถ้าเจ้าพนักงานสาธารณสุขเห็นว่าความไม่ถูกต้องหรือการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นจะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน เจ้าพนักงานสาธารณสุขอาจมีคำสั่งให้ผู้เป็นต้นเหตุความไม่ถูกต้องหรือทำการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นแก้ไขหรือระงับเหตุนั้น หรือดำเนินการใดๆ เพื่อระงับเหตุดังกล่าวได้ตามสมควร หลังจากนั้นให้แจ้งแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบต่อไป

ผู้ที่เป็นต้นเหตุความไม่ถูกต้องหรือทำการฝ่าฝืนกฎหมายและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานสาธารณสุขโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันควร หรือขัดขวางการปฏิบัติของเจ้าพนักงานดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 81

2) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

เมื่อมีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 เช่น เมื่อมีการจับกุมผู้ที่ถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะลงในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะซึ่งมิใช่สถานที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้เพื่อกำหนดตามมาตรา 29 แล้ว มาตรา 46 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่³⁹ มีอำนาจแจ้งแก่ผู้กระทำความผิดให้จัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตามให้คดีเป็นอันเลิกกัน ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม

³⁹ ตามมาตรา ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมายถึง

- (1) นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานกรรมการสุขาภิบาลสำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

มีข้อสังเกตว่า ในปัจจุบันไม่มีประธานสุขาภิบาลแล้ว และในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้เป็นหัวหน้าในการบริหารได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิใช่ผู้ว่าราชการจังหวัดอีกต่อไป

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การชดใช้ค่าใช้จ่ายไม่ลบล้างการกระทำความผิดหรือระงับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด

ทั้งนี้ การแจ้งผู้กระทำความผิดให้จัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดให้ผู้กระทำความผิดทราบ เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ จะมีการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่มีการแจ้ง เช่นว่านั้นก่อนมิได้

4.3 มาตรการเสริมในการจัดการสิ่งปฏิกูล

กองทุนสิ่งแวดล้อม⁴⁰

กองทุนสิ่งแวดล้อมได้ถูกจัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ซึ่งวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลจากครัวเรือน ปรากฏอยู่ในมาตรา 23(1) คือ อาจนำเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

เงินดังกล่าวเป็นเงินให้เปล่าเพื่อสนับสนุนระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียรวม หากส่วนราชการใดต้องการทำระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียเพื่อกิจการของหน่วยงานตนเองเป็นการเฉพาะ มิได้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยตรง ส่วนราชการนั้นย่อมไม่อาจได้รับเงินสนับสนุนในลักษณะให้เปล่าจากกองทุน

นอกจากนี้ การให้เงินกองทุนสนับสนุนในลักษณะนี้ยังเน้นเฉพาะการบำบัดน้ำเสียและกำจัดของเสียเท่านั้น มิได้รวมถึงการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ส่วนผู้ที่มีสิทธิได้รับการสนับสนุน ได้แก่ ส่วนราชการต่างๆ เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม นอกจากนี้ ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ก็มีสิทธิขอรับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะเงินให้เปล่าเช่นกัน สำหรับรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนไม่มีสิทธิได้รับการสนับสนุนในกรณีนี้

⁴⁰ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น.489-500.

คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยเรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรร และขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. โครงการที่มีสิทธิได้รับเงินจากกองทุน

ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ว่าด้วย เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552 ข้อ 12 กำหนดโครงการที่มีสิทธิได้รับเงินจากกองทุน มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1.1 โครงการที่ขอเงินอุดหนุน

ก. โครงการสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบ ดังกล่าว

ข. โครงการที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

1.2 โครงการที่ขอเงินกู้

ก. โครงการที่จัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือระบบบำบัดน้ำเสียระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใดสำหรับใช้เฉพาะในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ

ข. โครงการที่เอกชนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุม บำบัด หรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรม หรือการดำเนินกิจการของตนเอง

ค. โครงการที่เอกชนนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2. ผู้มีสิทธิยื่นคำขอ

ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ว่าด้วย เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552 ข้อ 13 กำหนด ดังนี้

1. เงินอุดหนุน ตามมาตรา 23(1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ ส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เงินอุดหนุน ตามมาตรา 23(4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ บุคคลหรือหน่วยงานตามกรอบทิศทางการสนับสนุนเงินตาม มาตรา 23(4) ที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

3. เงินกู้ ตามมาตรา 23(2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ

4. เงินกู้ ตามมาตรา 23(3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่

ก. เอกชนที่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุม บำบัด หรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง

ข. เอกชนผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2. การยื่นคำขอเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

ผู้ที่ประสงค์จะขอเงินอุดหนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องยื่นคำขอตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยเรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552

ข้อ 14 ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ยื่นต่อสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมกรณีเป็นการขอเงินอุดหนุน หรือยื่นต่อผู้จัดการกองทุนกรณีเป็นการขอเงินกู้ พร้อมทั้งแนบเอกสารดังต่อไปนี้ กรณีผู้ยื่นคำขอเป็นส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น

ก. วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

ข. รายละเอียดของโครงการ

ค. แผนการดำเนินงาน

- แผนปฏิบัติงาน
- แผนการจัดเก็บค่าบริการ (ถ้ามี)
- แผนการส่งคืนเงิน (ถ้ามี)
- ระยะเวลาดำเนินงานตามโครงการ

ง. จำนวนเงินอุดหนุนและ/หรือเงินกู้และแผนการใช้เงิน

จ. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินงานตามโครงการ

ฉ. หลักฐานหรือเอกสารอื่นๆ ที่สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนด

- กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาลขอกู้ ตามมาตรา 23(2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ต้องมีหลักฐานแสดงว่ามีมติ

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือมติของสภาเทศบาลอนุมัติให้กู้เงิน และรับรองว่าจะตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้จนกว่าจะเสร็จสิ้น

ข. หลักฐานหรือเอกสารอื่นๆ ที่สำนักงานกำหนด

3. ขั้นตอนการพิจารณาโครงการที่จะได้รับการสนับสนุน

ข้อ 15 แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยเรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการขอจัดสรรและขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2552 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรคือ ให้จัดสรรตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

1. โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่ยื่นขอ ได้จัดสรรเงินรายได้สมทบตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2. โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ และไม่สามารถขอตั้งงบประมาณเพิ่มเติมในปีงบประมาณนั้น หรือไม่อาจสรรหาเงินจากแหล่งอื่นได้ โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ผู้เขียนเห็นว่า การใช้กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการเสริมในการจัดการสิ่งปฏิกูลเป็นช่องทางที่สามารถดำเนินการได้ในโครงการสำหรับการลงทุนเกี่ยวกับระบบการกำจัดสิ่งปฏิกูลของราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการสิ่งปฏิกูลตามกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงสามารถขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อทำระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลรวมเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมได้ ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจึงควรขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมนี้ เพื่อให้การจัดการสิ่งปฏิกูลเกิดประสิทธิภาพ และลดการใช้งบประมาณของท้องถิ่นในการลงทุนทำระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลรวม เนื่องจากเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมกรณีการทำระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลรวมของราชการส่วนท้องถิ่นจะได้รับจัดสรรเงินสนับสนุนในลักษณะของเงินให้เปล่า

นอกจากนี้ เอกชนผู้ซึ่งได้รับได้รับอนุญาตรับจ้างให้บริการกำจัดสิ่งปฏิกูล เพื่อให้มีกำจัดสิ่งปฏิกูลรวมหรืออุปกรณ์อื่นใดที่เกี่ยวข้อง ก็มีสิทธิขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะของเงินกู้ได้ ทั้งนี้ เพราะตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 73 กำหนดห้ามมิให้ผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

4.4 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการสิ่งปฏิกูล

4.4.1 หน่วยงานส่วนกลาง

4.4.1.1 กระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข⁴¹

กระทรวงสาธารณสุข มีกรมอนามัยเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งปฏิกูล โดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอนามัยกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.2545 กำหนดให้กรมอนามัย มีภารกิจในการส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพดี โดยมีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยี ด้านการสร้างเสริมสุขภาพและการจัดการสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดี รวมทั้งการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความรู้และทักษะในการดูแลตนเอง ครอบครัวและชุมชน ตลอดจนการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีต่างๆทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการเสริมสร้างสุขภาพโดยถ้วนหน้า โดยการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง⁴²

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 5 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย มีอำนาจดำเนินการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการจัดการในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข ซึ่งรวมถึงกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลด้วย ซึ่งปัจจุบันมีการดำเนินการออกกฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมอื่นๆ พ.ศ.2545

4.4.1.2 กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

ในการดำเนินงานของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แม้ราชการส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานของตน แต่ความเป็นอิสระนั้นก็ต้องไม่มากเกินไปจนกระทั่งเกิดผลกระทบต่อการปกครองประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปอย่างเป็นระบบและถูกต้อง ราชการส่วนกลาง

⁴¹ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 42

⁴² ข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอนามัยกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.2545

กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย⁴³

ปัจจุบัน กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2551 กำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริการสาธารณะ⁴⁴ ซึ่งภารกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูล มีดังต่อไปนี้

(ก) ข้อ 1(5) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2551 ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจในการส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การจัดเก็บรายได้ และการประกอบกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวางระบบตรวจสอบระบบการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจหน้าที่นี้ทำให้การจัดการสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ดำเนินการเองหรือให้บุคคลอื่นดำเนินการมีการตรวจสอบในเรื่องการจัดเก็บงบประมาณที่ได้จากการให้บริการในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล

(ข) ข้อ 1(6) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2551 ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจในการส่งเสริมสนับสนุน และประสานการจัดการบริการสาธารณะและการศึกษาในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดการบริการสาธารณะนี้ครอบคลุมเรื่องการจัดการสิ่งปฏิกูลอยู่ด้วยในตัว

(ค) ข้อ 1(8) ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ข้อนี้ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งปฏิกูลได้ตั้งแต่ขั้นตอนแรกของระบบการจัดการสิ่งปฏิกูล กล่าวคือ ตั้งแต่ขั้นตอนการหลีกเลี่ยงไม่ให้สิ่งปฏิกูลจากครัวเรือนของตนเองปนเปื้อนออกสู่สิ่งแวดล้อมจนกระทั่งถึงขั้นตอนการกำจัดสิ่งปฏิกูล

⁴³ นันทวัฒน์ ปรมานนท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2544), น. 23.

⁴⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551

(ง) ข้อ 1(10) พัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกรม อำนาจหน้าที่ข้อนี้สามารถนำมาใช้เพื่อพัฒนาศักยภาพของราชการส่วนท้องถิ่นและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดให้มีระบบการจัดการสิ่งปฏิกูลที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

4.4.1.3 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴⁵

หน่วยงานที่สำคัญของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งปฏิกูล ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ

กรมควบคุมมลพิษ มีภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแล อำนาจการ ประสานงาน ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการฟื้นฟู คุ้มครอง และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้มีอำนาจ ดังต่อไปนี้⁴⁶

- 1) เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ
- 2) เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานในการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ
- 3) จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานในการควบคุมป้องกัน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ
- 4) ติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม และจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ
- 5) พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการที่เหมาะสมสำหรับระบบต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการกากของเสีย สารอันตราย คุณภาพน้ำ อากาศ ระดับเสียง และความสิ้นเปลือง
- 6) ประสานงานและดำเนินการเพื่อฟื้นฟู หรือระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากมลพิษในพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนมลพิษ และประเมินความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

⁴⁵ พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 22

⁴⁶ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2545 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ณ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2543

- 7) ให้ความช่วยเหลือและคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ
- 8) ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศในด้านการจัดการมลพิษ

9) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ด้านมลพิษ

10) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมควบคุมมลพิษมียุทธศาสตร์ในการส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการมลพิษและการใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ

สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย ซึ่งเป็นหน่วยงานในกรมควบคุมมลพิษ มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการสิ่งปฏิกูล (กากของเสีย) คือ

1) เสนอความเห็นเพื่อจัดทำนโยบายและแผนหลักการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกากของเสียและสารอันตราย

2) จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษจากกากของเสียและสารอันตราย

3) จัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉิน ประสานการปฏิบัติการ ควบคุม แก้ไข ระวังหรือฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่มีการปนเปื้อนหรือการแพร่กระจายจากกากของเสียและสารอันตราย

4) เสนอแนะ มาตรฐาน มาตรการ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดการกากของเสียและสารอันตราย

5) ติดตาม ตรวจสอบ และจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ ด้านการจัดการกากของเสียและสารอันตราย

6) พัฒนาระบบ รูปแบบ หลักเกณฑ์ปฏิบัติ และวิธีการที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้ในการลดมลพิษ หรือการใช้ประโยชน์จากกากของเสียและสารอันตราย

7) เสนอแนะ ร่วมมือ และดำเนินมาตรการระหว่างประเทศด้านกากของเสียและสารอันตราย

8) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย⁴⁷

4.4.2 หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

หน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจ (decentralization) การปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างค่อนข้างสมบูรณ์ตามหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ⁴⁸ ที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในประเทศต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องรับผิดชอบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยมีอำนาจที่จะออกกฎหมายระดับท้องถิ่นขึ้นใช้บังคับได้⁴⁹

การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีภาระหน้าที่โดยตรงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในด้านการบริหารจัดการขยะและของเสีย⁵⁰

⁴⁷ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “สำนักจัดการของเสียและสารอันตราย”, <http://www.pcd.go.th/about/DivisionThai.htm#div2>, วันที่ 10 มกราคม 2553.

⁴⁸ แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีที่มาจากต่างประเทศ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองกันเอง รวมทั้งสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างอิสระ ปลอดภัยจากการรบกวนจากรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยลักษณะ 5 ประการ คือ มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีงบประมาณรายได้เป็นของตนเอง ดู กฤศักดิ์ อินมะศิริ, “มาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานคร”, (วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 73.

⁴⁹ กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร, 2548), น. 145.

⁵⁰ สุริย์ บุญญานุพงษ์, การบริหารจัดการระบบกำจัดขยะแบบศูนย์รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1 (เชียงใหม่, 2546), น. 1-14.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการทำหน้าที่ด้านการบริหารจัดการสิ่งปฏิภูลของราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับหลักการเรื่องการกระจายอำนาจอย่างมาก⁵¹ ดังจะเห็นได้จาก มาตรา 18, 19 และ 20 ที่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการสิ่งปฏิภูล อนุญาตให้มีการดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัด สิ่งปฏิภูล โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทน ด้วยการคิดค่าบริการ รวมทั้งมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูล⁵²

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16, 17 และ 18 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการสิ่งปฏิภูล⁵³

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89(4), พระราชบัญญัติระเบียบราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 62(8), พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 45(7), พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 50(3) และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 67(2) ล้วนแต่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่รักษาความสะอาด รวมทั้งจัดการสิ่งปฏิภูล

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิภูล ราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการสิ่งปฏิภูล

ราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิภูล ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น⁵⁴

⁵¹ ปรีดา เต๋ออารักษ์, ศุภมล ศรีสุขวัฒนา, สมชาย ตู่แก้ว และรำไพ แก้ววิเชียร, กฎหมายสาธารณสุขกับการกระจายอำนาจ : อุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2548), น. 44.

⁵² ดู พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 18, 19 และ 20

⁵³ ดู พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16, 17 และ 18

⁵⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ราชการส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องดำเนินการออกข้อกำหนดท้องถิ่น ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้ให้อำนาจไว้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการสิ่งปฏิกูล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการเก็บ ขน และ กำจัด สิ่งปฏิกูลในเขตท้องถิ่นตน ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูล มีดังต่อไปนี้

4.4.2.1 อำนาจในการตราข้อกำหนดของท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 20 ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูล โดยการออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น ได้ดังต่อไปนี้⁵⁵

1) การกำหนดการห้ามทิ้ง

มาตรา 20(1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เกี่ยวกับการห้าม ถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่หรือทางสาธารณะ นอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้

2) การกำหนดให้มีที่รองรับ

มาตรา 20(2) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เกี่ยวกับการกำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามในที่หรือทางสาธารณะและสถานที่เอกชน

3) การกำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล โดยกำหนดวิธีการให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์การใช้อาคารหรือสถานที่นั้นๆ⁵⁶ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดวิธีการเพื่อให้ผู้รับอนุญาตดำเนินกิจการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยปฏิบัติด้วย⁵⁷

4) การกำหนดอัตราค่าบริการ

มาตรา 20(4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของ

⁵⁵ ดู พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 20

⁵⁶ มาตรา 20(3) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

⁵⁷ มาตรา 20(5) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บ ขน หรือกำจัด สิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมนั้น มาตรา 20(5) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ยังให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตดำเนินกิจการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยจะพึงเรียกเก็บได้ด้วย โดยมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

4.4.2.2 หน้าที่ในการจัดการสิ่งปฏิกูล

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าราชการส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลในเขตท้องถิ่นของตน ตามมาตรา 18 และ 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 โดยรูปแบบการดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลของราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นว่าจะเลือกดำเนินการเช่นใด ซึ่งสามารถเลือกดำเนินการได้ 3 รูปแบบ คือ

1) กรณีดำเนินการเอง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 18 กำหนดไว้ว่า การจัดการสิ่งปฏิกูล ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น จึงถือได้ว่า การจัดการสิ่งปฏิกูลเป็นภาระหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นโดยตรง

2) กรณีมอบให้ผู้อื่นดำเนินการ

ผู้ได้รับมอบให้ดำเนินการจัดการสิ่งปฏิกูลภายใต้การควบคุมของราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆก็ได้ ซึ่งการมอบให้ดำเนินการทำได้โดยการจ้างให้กระทำแทน หรือการตกลงร่วมมือกันระหว่างส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้⁵⁸

3) กรณีอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 18 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า ราชการส่วนท้องถิ่นจะอนุญาตให้เอกชนที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 19 ดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล โดยคิดค่าบริการจากประชาชนได้ แต่ทั้งนี้เอกชนดังกล่าวจะต้อง

⁵⁸

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, การจัดการมูลฝอยติดเชื้อ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญพาณิชย์, 2549), น. 10.

ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล ตามที่
ราชการส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น ซึ่งรวมทั้งอัตราค่าบริการชั้น
สูงตามลักษณะการให้บริการที่เอกชนนั้นจะพึงเรียกเก็บได้ ตามมาตรา 20