

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ขอบทวนการพิจารณาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติและ
ระเบียบกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เป็นบทอาศัยอำนาจ

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๓๐๖/๕๕๕๘ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ นร ๐๕๐๓/๖๘๔๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ แจ้งว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติและระเบียบกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เป็นบทอาศัยอำนาจรวมห้าประเด็น ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติและระเบียบกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เป็นบทอาศัยอำนาจ

กรุงเทพมหานครพิจารณาความเห็นดังกล่าวแล้ว มีความเห็นแตกต่างกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ในสองประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕.๑๔ ที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องควบคุมในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มเติมได้ตามที่กระทรวงสาธารณสุขจะประกาศเพิ่มเติม นั้น สอดคล้องกับบทอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ หรือไม่ เห็นว่า ตามมาตรา ๓๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กรุงเทพมหานคร จะออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในเขตกรุงเทพมหานครได้จะต้องมีประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เสียก่อน แล้วกรุงเทพมหานครจึงจะออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดให้กิจการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในเขตกรุงเทพมหานคร และการออกข้อบัญญัติในเรื่องดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครด้วยตามมาตรา ๙๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายที่เป็นบทอาศัยอำนาจได้กำหนดขั้นตอนและองค์การที่มีอำนาจในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นกรณีที่จะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่จะถูกควบคุม การกำหนดตามข้อบัญญัติฯ ข้อ ๕.๑๔ จึงเป็นการกำหนดที่นอกเหนือไปจากประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่

เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่จะกำหนดได้เอง โดยไม่ออกเป็นข้อบัญญัติฯ ดังนั้น จึงไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่เป็นบทอาศัยอำนาจดังกล่าวข้างต้น

ประเด็นที่สอง ที่ว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๗ ที่ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่เลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ที่ต้องควบคุมโดยให้มีมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง สอดคล้องกับบทอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือไม่ เห็นว่า ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ และอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาดหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ซึ่งการออกข้อบัญญัติในเรื่องดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครด้วยตามมาตรา ๙๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่กฎหมายที่เป็นบทอาศัยอำนาจได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครที่จะต้องกำหนดว่าพื้นที่ใดในเขตกรุงเทพมหานครเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาดหรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ในข้อบัญญัติฯ การที่ข้อบัญญัติฯ ข้อ ๗ กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๙๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. กรุงเทพมหานครเห็นว่า การที่สภากรุงเทพมหานครได้ตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการตราระเบียบ ข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ใดเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ตามหลักกฎหมายมหาชน โดยถือเป็นการมอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร ซึ่งในทางปฏิบัติก็ได้ดำเนินการมาโดยตลอด ทั้งนี้ หลักการมอบอำนาจดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจาก

๑.๑ กระบวนการในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีกระบวนการและขั้นตอนรวมทั้งมีสมัยประชุม ซึ่งทำให้การพิจารณาเกี่ยวกับการตรากฎหมายและการแก้ไขกฎหมายต้องใช้เวลา ไม่อาจดำเนินการให้ทันต่อสภาพเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

๑.๒ ฝ่ายบริหารเป็นองค์กรอำนวยการปกครองจะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย และเป็นผู้ประสบปัญหา รวมทั้งอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับประชาชน นอกจากนั้น ฝ่ายบริหารยังมีข้าราชการประจำที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งจะทราบทั้งปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค การที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้

กำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับจะทำให้สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์ อันจะเกิดผลดีต่อประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ

ดังนั้น แม้จะปรากฏว่าในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้หลักเกณฑ์ใดต้องตราเป็นข้อกำหนดท้องถิ่น แต่หากสภาท้องถิ่นคือสภากรุงเทพมหานครเห็นว่า มีเหตุผลความจำเป็น ก็อาจมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราระเบียบหรือหลักเกณฑ์ในเรื่องนั้นได้ ซึ่งเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยรับรองตามนัยหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๐๘๙ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๒๙ เรื่องหารือการตีความพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๙ โดยมาตรา ๙๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติว่า การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ ให้ตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งสภากรุงเทพมหานครได้ตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๙ และในข้อ ๑๘ (๒) แห่งข้อบัญญัติฯ กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจกำหนดระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงินและการตรวจเงิน กรุงเทพมหานครจึงหาว่า กิจการที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงินและการตรวจเงินนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมีอำนาจออกระเบียบตามข้อ ๑๘ (๒) แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๙ หรือจะต้องตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๙๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่ากิจการดังกล่าวได้ออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครแล้ว และข้อบัญญัตินั้นได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนดเป็นระเบียบ หรือข้อบังคับได้เพื่อควบคุมงบประมาณและปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงมีอำนาจออกระเบียบหรือข้อบังคับตามข้อบัญญัติดังกล่าวได้

๒. กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยมีหลักการและเหตุผลในการจัดตั้งองค์กรท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ความว่า เพื่อให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีความเหมาะสมและคล่องตัว สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยบัญญัติรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ นอกจากนี้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครยังประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครที่ต่างก็ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน ซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันใน

การบริหารและการปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครถือเป็นการปฏิบัติราชการร่วมกันของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานคร โดยที่สภากรุงเทพมหานครเป็นผู้ให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติฯ ส่วนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ลงนามในข้อบัญญัติฯ นั้น กรณีที่กฎหมายกำหนดว่ากิจการใดต้องตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หากสภากรุงเทพมหานครเห็นว่าควรตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมถือเป็นการที่สภากรุงเทพมหานครได้ตกลงร่วมกันกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่จะมอบอำนาจนั้นให้ ซึ่งสภากรุงเทพมหานครยังคงมีอำนาจตรวจสอบการบริหารราชการในเรื่องนั้นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ ไม่ว่าจะโดยการเสนอญัตติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป หรือแม้แต่การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในภายหลัง เพื่อยกเลิกการมอบอำนาจนั้นได้ ขณะที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับมอบอำนาจก็ต้องใช้อำนาจตามกรอบที่สภากรุงเทพมหานครกำหนดในข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร หากใช้อำนาจโดยผิดพลาดไม่ถูกต้อง นอกจากต้องรับผิดชอบต่อสภากรุงเทพมหานครแล้ว ยังต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชน รวมทั้งอาจถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้

๓. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้วินิจฉัยดังกล่าว นั้น ไม่ได้เป็นการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยไม่มีขอบเขตแต่อย่างใด หากเป็นการมอบอำนาจโดยมีกรอบในการใช้อำนาจ ดังนี้

๓.๑ กรณีตามข้อ ๕.๑๔ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นการกำหนดในเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งตามมาตรา ๓๒ (๑) ประกอบกับมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นกำหนดประเภทกิจการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ว่ากิจการใดที่สมควรเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในท้องถิ่นตน และข้อ ๕ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดประเภทกิจการให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๕ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๕ แล้ว การที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดในข้อ ๕.๑๔ เพื่อให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้พิจารณากำหนดกิจการเพิ่มเติมจากข้อบัญญัติดังกล่าว นั้น จะต้องเป็นกิจการที่มีประกาศกระทรวงสาธารณสุขออกมาเพิ่มเติมจากประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๕ แล้วเท่านั้น การที่ข้อบัญญัติได้กำหนดข้อ ๕.๑๔ นี้ เนื่องจากกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ คือ กิจการที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นประชาชนที่ใช้บริการหรือประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงกิจการนั้น ซึ่งกฎหมายเห็นว่าควรต้องมีการควบคุมดูแล โดยกิจการประเภทนี้ เดิมพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔ เรียกว่า กิจการค้าซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และมีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ยกเลิกพระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช

๒๕๕๕ และเปลี่ยนจากคำว่ากิจการค้าซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ มาเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนดกิจการเพิ่มเติมจำนวน ๒ ฉบับแล้ว และต่อไปในอนาคตคาดว่าจะมีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งเช่นกัน ดังนั้น เพื่อประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์ในการควบคุมดูแลกิจการที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน ข้อบัญญัติดังกล่าวจึงให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพิ่มเติมได้ อันจะเป็นประโยชน์ในการคุ้มครองและรักษาสุขภาพอนามัยของประชาชน

๓.๒ กรณีตามข้อ ๗ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๕ มิใช่เป็นการให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการออกประกาศกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในเขตกรุงเทพมหานครเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ เพราะพื้นที่ที่จะควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้กำหนดไว้แล้วในข้อ ๕ โดยกำหนดให้พื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครทั้งหมดเป็นพื้นที่ควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ความในข้อ ๗ นี้เป็นเพียงการให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่จะกำหนดมาตรการในการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ คือ

(๑) กำหนดจำนวน ประเภท และชนิดของสัตว์ที่เลี้ยง

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการทำทะเบียนตามประเภทและชนิดของสัตว์

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการปล่อยสัตว์ตามข้อ ๖

โดยพื้นที่ของเขตควบคุมจะต้องเป็นไปตามข้อ ๕ แต่มาตรการในการควบคุมของแต่ละพื้นที่อาจแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละสภาพพื้นที่ได้

ทั้งนี้ เนื่องจากพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร มีความหลากหลายและแตกต่างกัน ตลอดทั้งมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา แม้กระทั่งในเขตหรือแขวงเดียวกันก็ตาม กล่าวคือ บางส่วนเป็นพื้นที่ชนบทในขณะที่บางส่วนมีความเจริญเช่นเดียวกับเมืองขนาดใหญ่ หรือในบางเขตที่มีลักษณะการอยู่อาศัยหนาแน่นสูง เช่น เขตพระนคร หรือเขตราชเทวี ก็มีความแตกต่างกัน คือ บางส่วนเป็นการอยู่อาศัยหนาแน่น เนื่องจากมีอาคารพาณิชย์เป็นจำนวนมาก ขณะที่บางส่วนยังเป็นชุมชนแออัด ประกอบกับกรอบรายละเอียดในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครของสภากรุงเทพมหานครในข้อบัญญัติดังกล่าวมีความหลากหลายในทางเทคนิค วิธีการอันเนื่องมาจากวิทยาการและเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าไปไม่หยุดยั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการจัดทำทะเบียนสัตว์ ซึ่งสามารถกระทำได้ตั้งแต่การบันทึกรูปพรรณสัตว์ การจัดทำเครื่องหมายรูปแบบต่าง ๆ ไปจนถึงการใช้ไมโครชิป เป็นต้น อันเนื่องมาจากมีความแตกต่างกันมากในแต่ละประเภท ขนาด หรืออายุของสัตว์ที่จะจัดทำทะเบียน นอกจากนั้นมาตรการที่กำหนดในข้อ ๗ นี้ จะต้องเป็นมาตรการที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างต่อเนื่องตามความจำเป็นและความเหมาะสม โดยอาจเป็นไปได้ว่าเมื่อมีการกำหนดมาตรการใดแล้ว ในช่วงเวลาหนึ่งอาจไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นผลดีก็ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่

เกิดจากสัตว์ด้วยเหตุผลดังกล่าว กรุงเทพมหานครจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ดังกล่าวอีกครั้ง โดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวเป็นปัญหา ข้อกฎหมายที่มีความสำคัญและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงพิจารณาจัดให้มีการ ประชุมกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ เพื่อพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวอีกครั้ง ตามนัยข้อ ๑๑^๑ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือข้ออ้างต้นประกอบกับ ได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวง สาธารณสุข (กรมอนามัย) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ทั้งสองประเด็นที่ได้วินิจฉัยไว้ ในการนี้ คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นเพิ่มเติมในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การกำหนดตามข้อ ๕.๑๔^๒ แห่งข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น มิใช่เป็นเรื่องการมอบ อำนาจให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการตราระเบียบ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ใดแต่เป็นการ แก้ไขเงื่อนไขของกฎหมายในมาตรา ๓๒ (๑)^๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น เพื่อกำหนดประเภทของ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพบางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายใน ท้องถิ่นนั้น ซึ่งจากเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว การกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพบางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในเขตกรุงเทพมหานคร จึง

^๑ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดย รับผิดชอบเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการ กฤษฎีกาคณะพิเศษเป็นการชั่วคราวเพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการกฤษฎีกาเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนใดคนหนึ่งซึ่ง มาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒ข้อ ๕ ให้กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เป็นกิจการซึ่ง กำหนดให้ควบคุมตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ฯลฯ

ฯลฯ

๕.๑๔ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอื่น ๆ ตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศเพิ่มเติม และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

^๓มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

ต้องกำหนดประเภทของกิจการไว้ให้ชัดเจนในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ดังนั้น การกำหนดตามข้อ ๕.๑๔^๔ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้กำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงไม่สามารถกระทำได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า การกำหนดตามข้อ ๗^๕ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น มิใช่เป็นเรื่องการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการตราระเบียบ ข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ใด และมีใช่เป็นเพียงกำหนดมาตรการในการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ แต่เป็นการกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่เลี้ยงสัตว์ที่ต้องควบคุมอันเป็นการแก้ไขเงื่อนไขของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เนื่องจากมาตรา ๒๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ โดยในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังกล่าวอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดหรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ซึ่งการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญขององค์ประกอบความผิดตามกฎหมาย เนื่องจากหากมีการฝ่าฝืน ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษตามมาตรา ๗๓ วรรคสอง^๗ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงต้อง

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๕ ข้อ ๗ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ในเขตกรุงเทพมหานครให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่เลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ที่ต้องควบคุมตามข้อ ๕ โดยให้มีมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดจำนวน ประเภท และชนิดของสัตว์ที่เลี้ยง
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการทำทะเบียนตามประเภทและชนิดของสัตว์
- (๓) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการปล่อยสัตว์ตามข้อ ๖

^๖ มาตรา ๒๙ เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้

การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ในภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

^๗ มาตรา ๗๓ ๑๗๑

๑๗๑

ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัตินี้นอกจากที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งหรือในมาตรา ๓๗ หรือมาตรา ๔๓ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

กำหนดไว้ให้ชัดเจนในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร การกำหนดตามข้อ ๗^๔ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่เลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ที่ต้องควบคุมจึงไม่สามารถทำได้

ลงชื่อ พรทิพย์ จਾਲะ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๗

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น