

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การอ้างมาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
เป็นบทอาศัยอำนาจในการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข*

กรมอนามัยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๓/๒๖๕๔ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมอนามัยในฐานะเลขานุการ คณะกรรมการสาธารณสุขได้เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขลงนามในประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง มาตรการการระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากการกระทำให้เกิดกลิ่นหรือควันกัญชา กัญชง หรือพืชอื่นใด พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการเกี่ยวกับการสาธารณสุข และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุขตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย โดยไม่ปรากฏว่าได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขตามมาตราดังกล่าวได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการสาธารณสุข เรื่อง มาตรการการระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากการกระทำให้เกิดกลิ่นหรือควันกัญชา กัญชง หรือพืชอื่นใด ในรูปแบบของประกาศกระทรวงสาธารณสุขได้ กรมอนามัยจึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับบทอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขตามมาตราดังกล่าวได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมอนามัย โดยมีผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมอนามัย) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ (๕)^๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดให้การกระทำให้เกิดกลิ่นหรือควันกัญชา กัญชง หรือพืชอื่นใด เป็นเหตุรำคาญ พ.ศ. ๒๕๖๕ และคณะกรรมการ

*ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๒/๔๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สาธารณสุขได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๔)^๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ออกคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เรื่อง แนวทางควบคุมเหตุรำคาญจากการกระทำให้เกิดกลิ่นหรือควันกัญชา กัญชง หรือพืชอื่นใด พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการควบคุมและป้องกันกลิ่นหรือควันกัญชา กัญชง หรือพืชอื่นใด โดยไม่เกิดเหตุรำคาญกับผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น ปรากฏว่าทางปฏิบัติยังไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ในการประชุมคณะกรรมการสาธารณสุข ครั้งที่ ๑๔๑-๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ คณะกรรมการสาธารณสุขจึงเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข กำหนดมาตรการเพื่อให้การดำเนินการเรื่องดังกล่าวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ด้วยการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง มาตรการการระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากการกระทำให้เกิดกลิ่นหรือควันกัญชา กัญชง หรือพืชอื่นใด พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๑)^๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และให้กรมอนามัยในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสาธารณสุขเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขลงนามในร่างประกาศกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าว อย่างไรก็ตาม สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขไม่อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เพื่อออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) พิจารณาประเด็นที่กรมอนามัยขอหารือ ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมข้างต้นแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสาธารณสุขในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการเกี่ยวกับการสาธารณสุข และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุขตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมอบหมาย มิได้เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรการเกี่ยวกับการสาธารณสุข ดังนั้น แม้คณะกรรมการสาธารณสุขในการประชุมครั้งที่ ๑๔๑-๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ จะมีมติเห็นชอบให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง มาตรการการระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากการกระทำให้เกิดกลิ่นหรือควันกัญชา กัญชง หรือพืชอื่นใด พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กรณีดังกล่าวก็มิได้ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสามารถอ้างมาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ มาเป็นบทอาศัยอำนาจในการออกประกาศดังกล่าวได้ เพราะการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรการเกี่ยวกับการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติ

^๓มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.

๒.

(๔) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๓.

๔.

^๔มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการเกี่ยวกับการสาธารณสุข และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุขตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

๑.

๒.

การสาธารณสุขฯ ได้ จะต้องมิมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ บัญญัติให้อำนาจไว้ อย่างชัดเจน ดังเช่นกรณีมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง^๕ ที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป มาตรา ๒๕ (๕)^๖ ที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจประกาศกำหนดเหตุอื่นใดที่ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ หรือมาตรา ๒๘/๑ วรรคหนึ่ง^๗ ที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการใช้อำนาจนอกเหนือไปจากที่กฎหมายแม่บทบัญญัติให้อำนาจไว้ ด้วยเหตุนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๑)^๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง มาตรการการระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากการกระทำให้เกิดกลิ่นหรือควันกัญชา กัญชง หรือพืชอื่นใด พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) มีข้อสังเกตว่า เมื่อพิจารณาประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง มาตรการการระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากการกระทำให้เกิดกลิ่นหรือควันกัญชา กัญชง หรือพืชอื่นใด พ.ศ. ๒๕๖๖ แล้ว เห็นได้ว่า เป็นประกาศที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกรณีที่พบหรือได้รับแจ้งการกระทำที่ทำให้เกิดกลิ่นหรือควันกัญชา กัญชง หรือพืชอื่นใด ว่าต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๒๗^๙

^๕มาตรา ๒๔ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมิให้อาคารใดมีคนอยู่มากเกินไปจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อยู่ในอาคารนั้น ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสภาพความเจริญ จำนวนประชากร และย่านชุมชนของแต่ละท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗มาตรา ๒๘/๑ เมื่อปรากฏว่ามีเหตุรำคาญเกิดขึ้นตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ เป็นบริเวณกว้างจนก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุข ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประกาศกำหนดให้บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๙มาตรา ๒๗ ในกรณีที่มิเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

และมาตรา ๒๘^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้น และต้องดำเนินการอะไรเพื่อให้เป็นไปตามกลไกทางกฎหมาย เช่น การแจ้งสิทธิอุทธรณ์กรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครอง และการส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบพิจารณาเปรียบเทียบ รวมทั้งกำหนดให้มีการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อร่วมปฏิบัติการในกรณีที่มีความจำเป็น ดังนั้น คณะกรรมการสาธารณสุขสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๔)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ปรับปรุงคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุข เรื่อง แนวทางควบคุมเหตุรำคาญจากการกระทำให้เกิดกลิ่นหรือควันกัญชา กัญชง หรือพืชอื่นใด พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้มีความเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ อาจมีหนังสือแจ้งเวียนไปยังหน่วยงานที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น สังกัดอยู่ เพื่อชักชวนความเข้าใจในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการควบคุมและป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญจากการกระทำให้เกิดกลิ่นหรือควันกัญชา กัญชง หรือพืชอื่นใด ให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นได้



(นายณพดล เกร์ฤกษ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๖

^{๑๐}มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น