

คู่มือการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

คำนำ

การแก้ไขปัญหาการจัดการมูลฝอยได้รับการผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๙ อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญในระดับประเทศของปัญหาการจัดการมูลฝอยที่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยหนึ่งในหน่วยงานหลักที่มีบทบาทและหน้าที่ในการจัดการมูลฝอยให้ถูกต้องตามกฎหมายและหลักวิชาการ คือ หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ที่ได้มีกฎหมายจัดตั้งไว้ ตามที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ โดยยกเว้นหน้าที่ดังกล่าวไว้สำหรับกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดการมูลฝอยให้มีประสิทธิภาพและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนนั้น นอกจากจะต้องอาศัยวิทยาการความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งนำมาประยุกต์ใช้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายในการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อให้การจัดการมูลฝอยสามารถดำเนินการในทางปฏิบัติได้โดยแท้จริง เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นขึ้นเพื่อบังคับใช้ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้จัดทำ “คู่มือการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม” ฉบับนี้ขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้เป็นแนวทางในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันจะช่วยเสริมสร้างความเป็นเอกภาพของข้อกำหนดของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมาย โดยการจัดทำคู่มือฉบับนี้ได้ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลจาก “คู่มือแบบการร่างกฎหมาย” (ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๑) ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “คู่มือแบบการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕” (ฉบับ พ.ศ. ๒๕๖๐) ของกรมอนามัย

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถนำแนวทางและตัวอย่างของการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นตามคู่มือฉบับนี้ไปปรับใช้ตามความเหมาะสมของเนื้อหาและประเภทของข้อกำหนดของท้องถิ่นต่างๆ ต่อไป

(นายสุทธิพงษ์ จุลเจริญ)
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ หลักการเบื้องต้นในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น	๑
บทที่ ๒ วิเคราะห์โครงสร้างและรูปแบบของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น	๗
ส่วนที่ ๑. บันทึกหลักการและเหตุผล	๘
ส่วนที่ ๒. ชื่อร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น	๑๓
ส่วนที่ ๓. คำปรารภ	๑๗
ส่วนที่ ๔. บทอาศัยอำนาจและบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ	๑๙
ส่วนที่ ๕. การเริ่มมีผลใช้บังคับของข้อกำหนดของท้องถิ่น	๒๒
ส่วนที่ ๖. บทยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่น	๒๖
ส่วนที่ ๗. บทนิยาม	๒๙
ส่วนที่ ๘. บทรักษาการ	๓๔
ส่วนที่ ๙. บทเฉพาะกาล	๓๖
ส่วนที่ ๑๐. บัญชีท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่น	๓๙
ส่วนที่ ๑๑. การแบ่งหมวดหมู่ของข้อกำหนดของท้องถิ่น	๔๑
บทที่ ๓ แบบร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม	๔๙
บทที่ ๔ ข้อหารือที่เกี่ยวข้องกับการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย	๕๒
บรรณานุกรม	๕๘

บทที่ ๑ <u>หลักการเบื้องต้นในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น</u>

<u>การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม</u>

กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัตินั้น เป็นกฎหมายหลักที่โดยปกติแล้วใช้บังคับกับบุคคลทุกคนเป็นการทั่วไปในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ยกเว้นจะมีการกำหนดเป็นการเฉพาะในกฎหมายบางฉบับให้ใช้บังคับในบางพื้นที่ อย่างไรก็ตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติไม่สามารถกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติไว้ได้ทั้งหมดเพราะจะทำให้กฎหมายมีความยืดยาวมากเกินไป ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการและระยะเวลาในการออกกฎหมายได้ จึงก่อให้เกิดหลักการในการมอบอำนาจในการออกอนุบัญญัติซึ่งจะกำหนดรายละเอียดของการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี) เป็นผู้ออกอนุบัญญัติต่อไป และในบางกรณีมีความจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานเฉพาะเป็นผู้ออกอนุบัญญัติเนื่องจากเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบในประเด็นนั้นๆ เป็นการเฉพาะ หรือเป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และมีความเหมาะสมในการเป็นผู้ออกอนุบัญญัติเพื่อใช้บังคับในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็นการเฉพาะ เป็นต้น

มาตรา ๓๔/๑ วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การ บริหารส่วนจังหวัด โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดนิยามของคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น”ไว้ว่าหมายความถึง “องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การ บริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น”

มาตรา ๓๔/๒ วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติต่อไปว่า “ผู้ใดประสงค์จะดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน กำจัด หรือหาประโยชน์จากการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้ การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การขอรับใบแทนใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น”

นอกจากนั้น มาตรามาตรา ๓๔/๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในสถานที่เอกชนที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปได้

(๒) กำหนดวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

(๓) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้ดำเนินการแทน ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๔) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามมาตรา ๓๔/๒ ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๕) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นมีหน้าที่ที่จะต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในเรื่องเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้ผู้ประสงค์จะดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน กำจัด หรือหาประโยชน์จากการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔/๒ และข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย รวมถึงการอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔/๓

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้างต้น ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกอนุบัญญัติในรูปของข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้กำหนดนิยามของคำว่า “ข้อกำหนดของท้องถิ่น” ไว้ว่า “ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับ ซึ่งตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น” ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงต้องออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

<u>ลักษณะของอนุบัญญัติที่มีคุณภาพ</u>

โดยที่การออกอนุบัญญัตินั้น จะต้องมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะออกอนุบัญญัติได้ เพื่อกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ ดังนั้น อนุบัญญัติที่มีคุณภาพจึงต้องสามารถทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทบรรลุผลได้โดยเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจภาครัฐสูงที่สุด (Cost-Effectiveness) กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐสามารถปฏิบัติงานตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิผล โดยเสียค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการปฏิบัติงานน้อยที่สุด การดำเนินงานตามอนุบัญญัติมีความคุ้มค่าเมื่อพิจารณาจากผลงานที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติของภาครัฐและการใช้ทรัพยากรเพื่อปฏิบัติงานนั้นอย่างประหยัด ข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งออกตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก็จัดเป็นอนุบัญญัติประเภทหนึ่ง การจะออกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่มีคุณภาพจึงสามารถประยุกต์ใช้จากลักษณะของอนุบัญญัติที่มีคุณภาพดังที่จะพิจารณาต่อไปได้เช่นเดียวกัน

อนุบัญญัติที่มีคุณภาพควรต้องมีคุณสมบัติเบื้องต้น ๓ ประการ ดังนี้ ๑) ความชัดเจน (Clarity) ๒) ความสอดคล้องต้องกัน (Congruency) ๓) ความเรียบง่าย (Simplicity)

๑) ความชัดเจน (Clarity) อนุบัญญัติควรต้องมีความหมายที่ชัดเจนและแน่นอน เนื้อหาของอนุบัญญัติควรเป็นที่เข้าใจในความหมายอย่างเดียวกันสำหรับทุกคน บุคคลที่เกี่ยวข้องควรต้องเข้าใจหน้าที่ตามที่อนุบัญญัติกำหนด และผลของการฝ่าฝืนอนุบัญญัตินั้น หากอนุบัญญัติมีความกำกวม ไม่ชัดเจน จะทำให้

เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายขึ้นได้หลายประการ เช่น ทำให้ผู้มีหน้าที่บังคับการตามกฎหมายสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางโดยไม่มีขอบเขต ก่อให้เกิดผลเสียต่อการปฏิบัติภารกิจภาครัฐและประโยชน์ต่อประชาชน หรือการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นต้น

๒) ความสอดคล้องต้องกัน (Congruency) – อนุบัญญัติควรต้องมีเนื้อหาที่ไม่ขัดแย้งกันเองและมีความสอดคล้องต้องกันทั้งฉบับ รวมถึงความเหมาะสมในการกำหนดนิยามของคำต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ความหมายของคำนิยามที่กำหนดควรมีขอบเขตที่เหมาะสมและพอดีกับบริบทที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของอนุบัญญัติฉบับนั้นๆ ไม่กำหนดคำนิยามให้มีขอบเขตครอบคลุมกว้างเกินไป (overinclusive) และไม่กำหนดคำนิยามให้มีขอบเขตเนื้อหาแคบเกินไป (underinclusive) ตัวอย่างเช่น คำนิยามที่เกี่ยวข้องกับบุคคล สิ่งของ สถานที่ หรือกิจกรรม หากกำหนดขอบเขตกว้างหรือแคบเกินไปก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายได้

๓) ความเรียบง่าย (Simplicity) อนุบัญญัติควรต้องมีเนื้อหาที่เรียบง่าย ไม่สลับซับซ้อนเกินความจำเป็น การกำหนดหลักการและข้อยกเว้นควรมีลำดับที่ชัดเจน การกำหนดคุณสมบัติหรือกระบวนการยื่นคำร้อง คำขออนุญาตต่างๆ ควรให้เป็นที่เข้าใจได้โดยง่ายของบุคคลทั่วไป เพื่อให้ทั้งภาคเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุบัญญัติได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

คุณภาพของอนุบัญญัติย่อมส่งผลต่อการบังคับการให้เป็นไปตามอนุบัญญัติฉบับนั้นๆ (Implementation) ผู้ร่างอนุบัญญัติจึงควรต้องเตรียมการและหาข้อมูลเพื่อประกอบการร่างอนุบัญญัติที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะในสภาวการณ์ปัจจุบันซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว การออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงต้องอาศัยผู้ร่างที่มีความรู้ในหลักการด้านการร่างกฎหมายและมีความรอบคอบที่จะแสวงหาข้อมูลเฉพาะด้านจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือเพื่อประกอบการร่างอนุบัญญัติที่มีคุณภาพ โดยแหล่งข้อมูลนั้นอาจมาจากผู้ประกอบการ สถาบันการศึกษา สำนักวิจัย ผู้เชี่ยวชาญภายนอก หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

<u>หลักพื้นฐานในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ผู้ยกร่างควรคำนึงถึง</u>

ในการยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ยกร่างควรคำนึงถึงหลักการร่างกฎหมายที่ถูกต้องเพื่อนำมาปรับใช้กับการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งจัดเป็นอนุบัญญัติประเภทหนึ่งเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อกำหนดของท้องถิ่นที่มีคุณภาพ

หลักพื้นฐานในการยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งผู้ยกร่างควรคำนึงถึง มีดังต่อไปนี้

๑. ศึกษาหลักการของเรื่องที่จะตราข้อกำหนดของท้องถิ่นบังคับใช้

ผู้ยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นควรต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนแรก โดยพิจารณาว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะยกร่างขึ้นมานี้เป็นเรื่องที่ได้มีการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นใช้บังคับอยู่แล้วหรือไม่ หากไม่เคยมีการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นใช้บังคับมาก่อนก็เป็นการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นใหม่ขึ้นใช้บังคับครั้งแรก หรือถ้ามีการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นเรื่องนั้นใช้บังคับอยู่แล้ว ก็จะต้องพิจารณาต่อไปว่าการยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นเดิมที่ใช้บังคับอยู่แล้วนั้นหรือไม่

๒. ศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะตราข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น

ถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยผู้ยกร่างควรจะต้องศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะตราข้อกำหนดของท้องถิ่นอย่างละเอียดถี่ถ้วนและรอบด้าน เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าควรจะกำหนดเนื้อหาสาระและรายละเอียดของข้อกำหนดของท้องถิ่นอย่างไร โดยมีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา ดังนี้

๑) สาระสำคัญของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะเสนอ และความเกี่ยวพันกับกิจกรรมของมนุษย์ เช่น ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นต้น

๒) ข้อมูลจากแหล่งที่เชื่อถือได้ ข้อเขียนทางวิชาการ ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวในมิติที่หลากหลาย เช่น จากมิติการเมืองการปกครอง มิติทางสังคมและวัฒนธรรม หรือมิติทางเศรษฐศาสตร์

๓) สภาพของข้อกำหนดของท้องถิ่นปัจจุบันเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

๔) วัตถุประสงค์โดยทั่วไปของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นใหม่

๕) ข้อเท็จจริงใดของข้อกำหนดของท้องถิ่นปัจจุบันที่ถือว่าไม่เหมาะสมหรือไม่ตรงตามความต้องการ

๖) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นมีข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตอย่างไรหรือไม่

๗) ข้อกำหนดของท้องถิ่นของประเทศอื่นที่เผชิญปัญหาในลักษณะเดียวกันมีลักษณะอย่างไร

๘) ผลการใช้บังคับข้อกำหนดของท้องถิ่นของประเทศอื่นเป็นอย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้างหรือไม่

๙) ข้อกำหนดของท้องถิ่นใหม่จะมีวิธีการบังคับอย่างไรให้บรรลุวัตถุประสงค์

๑๐) กลไกการบังคับใช้ข้อกำหนดของท้องถิ่นสามารถบังคับการได้เอง หรือจะต้องใช้องค์กรใดในฝ่ายปกครองเป็นผู้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่น

๓. กำหนดโครงสร้างและรูปแบบร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น

ผู้ยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นต้องพิจารณาว่าหลักการของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะยกร่างขึ้นมานั้นเป็นแบบใด กล่าวคือ

๑) ถ้าไม่เคยมีข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นใช้บังคับมาก่อน จะเป็นการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นใหม่

๒) ถ้ามีข้อกำหนดของท้องถิ่นเดิมใช้บังคับเรื่องนั้นอยู่แล้วก็อาจเป็นไปได้ ๓ กรณี คือ

ก. เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของท้องถิ่นเดิมบางส่วน

ข. เป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นปรับปรุงเพื่อยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นเดิมและใช้บังคับข้อกำหนดของท้องถิ่นใหม่นี้แทน

ค. เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นเดิมและไม่ใช้บังคับข้อกำหนดของท้องถิ่นเรื่องนั้นอีกแล้ว

๔. กำหนดโครงสร้าง เนื้อหาสาระ และกลไกทางกฎหมายที่จะนำมาใช้ในข้อกำหนดของท้องถิ่น

ผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นควรต้องวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง และหลักการที่จะนำมาปรับใช้กับข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น เพื่อให้สามารถกำหนดเนื้อหาสาระของข้อกำหนดของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ ในทางปฏิบัตินั้น มีหลายกรณีที่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องนั้นมีลักษณะเป็นเรื่องทางเทคนิค

หรือวิชาการเฉพาะด้าน ผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นก็ควรหาความรู้เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้เป็นเบื้องต้น หากจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลในรายละเอียดเพิ่มเติม ก็ควรปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ ต่อไป

๕. ศึกษาเปรียบเทียบข้อกำหนดของท้องถิ่นในลักษณะเดียวกันเพื่อเป็นตัวอย่าง

ผู้ยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นอาจนำข้อกำหนดของท้องถิ่นอื่นที่มีเนื้อหาสาระใกล้เคียงกับเรื่องที่กำลังจะยกร่างมาศึกษาเพื่อเป็นต้นแบบในการยกร่าง โดยพิจารณาว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นดังกล่าวมีโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายเป็นอย่างไร และมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้เป็นต้นแบบในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่นี้หรือไม่ หากมีความเหมาะสมก็ควรพิจารณาปรับใช้เป็นตัวอย่างในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นด้วยความรอบคอบเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากความแตกต่างในรายละเอียดของข้อกำหนดของท้องถิ่นแต่ละฉบับ

๖. ใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจน เข้าใจง่าย และถูกต้องตามหลักภาษาไทย

เนื่องจากข้อกำหนดของท้องถิ่นย่อมจะต้องมีผลใช้บังคับกับบุคคลทุกคนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ดังนั้น ผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นควรต้องตรวจสอบความชัดเจนของเนื้อหาของข้อกำหนดของท้องถิ่นที่เขียนขึ้น โดยอาจให้บุคคลอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นอ่านและและแสดงความคิดเห็นว่ามีความเข้าใจเนื้อหาสาระของข้อกำหนดของท้องถิ่นตรงตามความประสงค์ของผู้ร่างหรือไม่ โดยมีประเด็นสำคัญที่ควรให้ความสำคัญ เช่น การใช้ถ้อยคำให้สอดคล้องต้องกันในข้อกำหนดของท้องถิ่นทั้งฉบับ ตามหลักการการตีความกฎหมายที่ว่า ถ้อยคำใดในกฎหมายที่ใช้แตกต่างกันย่อมมีความหมายแตกต่างกัน ดังนั้น หากมีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันในข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดียวกัน ถ้อยคำที่แตกต่างกันนั้นย่อมมีความหมายแตกต่างกัน หากผู้ร่างประสงค์จะให้มีความหมายเหมือนกัน ก็ต้องใช้ถ้อยคำเดียวกันในข้อกำหนดของท้องถิ่นทั้งฉบับ เป็นต้น

<u>ความจำเป็นในการมีแบบกฎหมาย</u>

นับแต่อดีตเป็นต้นมา ระบบกฎหมายไทยได้มีวิวัฒนาการในการร่างกฎหมายมาโดยลำดับ แบบอย่างของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วและได้ถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานนั้นอาจเรียกได้ว่าเป็น จารีตประเพณีในการร่างกฎหมาย ผู้ร่างกฎหมายในชั้นต่อมาจึงมักใช้ถ้อยคำหรือวิธีการเขียนในร่างกฎหมายลักษณะเดียวกันหรือประเด็นเดียวกันดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่ได้รับการยอมรับและถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายมาก่อนแล้ว ซึ่งเรียกกันว่าเป็น “แบบกฎหมาย” โดยตัวแบบกฎหมายนั้นจะมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไรนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

เมื่อพิจารณากฎหมายของไทยในปัจจุบันจะพบว่า ในเรื่องหรือหัวข้อเดียวกันกฎหมายอาจบัญญัติไว้ต่างกันหรือใช้แบบกฎหมายแตกต่างกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ร่างกฎหมายได้พิจารณากำหนดใช้ในสถานการณ์ในขณะนั้น และเมื่อกฎหมายได้ใช้บังคับไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง ผู้ร่างกฎหมายก็อาจเปลี่ยนทัศนะคติหรือมุมมองได้ การกำหนดใช้แบบกฎหมายในยุคสมัยหนึ่งจึงอาจจะไม่เป็นที่นิยมในอีกยุคสมัยหนึ่ง และมีการกำหนดแบบกฎหมายขึ้นใหม่ที่แตกต่างกันได้

โดยทั่วไป แบบกฎหมายอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(๑) แบบกฎหมายที่แน่นอนตายตัว ซึ่งถือได้ว่าเป็นแบบกฎหมายในเรื่องที่กฎหมายทุกฉบับจะต้องมี ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับใด เช่น ชื่อกฎหมาย บทอาศัยอำนาจ วันใช้บังคับ เป็นต้น

(๒) แบบกฎหมายที่เลือกใช้ตามความเหมาะสม ซึ่งผู้ร่างกฎหมายสามารถเลือกนำมาใช้โดยการให้เหตุผลในขณะที่ยกร่างหรือในชั้นการตรวจพิจารณาว่าเป็นแบบที่เหมาะสมที่สุด กล่าวคือ มีความชัดเจนและตรงตามความต้องการหรือเจตนารมณ์มากที่สุด

เมื่อเวลาผ่านไป แบบกฎหมายที่มีใช้อยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ในแต่ละเรื่องนั้นมีความหลากหลายมากขึ้น ประกอบจำนวนกฎหมายทั้งที่เป็นกฎหมายแม่บทและอนุบัญญัติก็มีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ร่างกฎหมายในการเลือกใช้แบบกฎหมายที่เหมาะสมกับเนื้อหาสาระของกฎหมายที่กำลังยกร่างขึ้น ซึ่งการเลือกใช้แบบกฎหมายที่ไม่เหมาะสมนั้นย่อมจะส่งผลเสียต่อการบังคับใช้กฎหมายและก่อให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายขึ้นได้

เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องมีการกำหนดแบบกฎหมายขึ้นมาในประเด็นสำคัญที่เป็นพื้นฐานของโครงสร้างของกฎหมายทุกฉบับ ได้แก่การทำให้โครงสร้างของกฎหมายไทยมีความเป็นเอกภาพ เมื่อมีการกำหนดแบบกฎหมายขึ้นแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายก็จะมีข้อมูลว่าแบบกฎหมายแต่ละรูปแบบมีวิธีการเขียนเช่นไร และควรจะต้องนำไปปรับใช้อย่างไรจึงจะถูกต้องและเหมาะสมกับการร่างกฎหมายแต่ละฉบับ

บทที่ ๒ วิเคราะห์โครงสร้างและรูปแบบของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น

โครงสร้างและรูปแบบของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นอาจมีได้ ๓ ลักษณะ คือ

๑. แบบร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแรก

๑.๑ เพื่อตราข้อกำหนดของท้องถิ่นขึ้นใช้บังคับใหม่ครั้งแรก

๑.๒ เพื่อยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นเดิมแล้วปรับปรุงเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นใหม่ทั้งฉบับ

๒. แบบร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นแก้ไขเพิ่มเติม

เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกความในบทบัญญัติต่าง ๆ ของข้อกำหนดของท้องถิ่นเดิม

๓. แบบร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับอื่น

เพื่อยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยไม่มีการปรับปรุงเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นใหม่มาใช้บังคับแทน

ประเด็นสำคัญที่สมควรกำหนดเป็นโครงสร้างของข้อกำหนดของท้องถิ่น

ประเด็นหลักที่สมควรกำหนดเป็นบทบัญญัติในร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นมี ๑๑ ประเด็น โดยจะได้พิจารณาในรายละเอียดตามลำดับในส่วนต่อไป ดังนี้

๑. บันทึกหลักการและเหตุผล

๒. ชื่อร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น

๓. คำปรารภ

๔. บทอาศัยอำนาจและบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

๕. การเริ่มมีผลใช้บังคับของข้อกำหนดของท้องถิ่น

๖. บทยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่น

๗. บทนิยาม

๘. บทรักษาการในข้อกำหนดของท้องถิ่น

๙. บทเฉพาะกาล

๑๐. บัญชีท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่น

๑๑. การแบ่งหมวดหมู่ของข้อกำหนดของท้องถิ่น

ส่วนที่ ๑
บันทึกหลักการและเหตุผล

ความมุ่งหมายของบันทึกหลักการและเหตุผล

๑. ความมุ่งหมายของบันทึกหลักการ

เพื่อให้ทราบถึงขอบเขตในการให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น หรือยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่มีใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับอื่น หลักการที่แสดงไว้จะเป็นขอบเขตในกรณีมีการแก้ไขข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นๆ

๒. ความมุ่งหมายในการมีบันทึกเหตุผล

เพื่อแสดงให้สาธารณชนทราบถึงเหตุผลหรือความจำเป็นที่จะต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น และเป็นเครื่องมือประการหนึ่งในการพิจารณาตีความหรือค้นหาเจตนารมณ์ของข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือเหตุผลในการยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่มีใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

แบบการร่างบันทึกหลักการและเหตุผล

๑. แบบของบันทึกหลักการ

(๑) กรณีที่เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแรก

๑) กรณีที่เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่

กรณีนี้จะใช้ถ้อยคำว่า “ให้มีข้อบัญญัติ (ระบุประเภทของข้อกำหนดของท้องถิ่นตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ว่าด้วย...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...” โดยไม่ต้องระบุสาระสำคัญแยกเป็นหัวข้อ เนื่องจากวัตถุประสงค์ในชั้นนี้ คือ การระบุอย่างกว้างๆ ว่าให้มีข้อกำหนดของท้องถิ่นดังกล่าว อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้อภิปรายถึงความเหมาะสมของหลักการของข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย

หลักการ
ให้มีข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...

ตัวอย่างเช่น

- ให้มีข้อบัญญัติว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตสำหรับผู้ประสงค์จะดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน กำจัด หรือหาประโยชน์จากการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ
- ให้มีเทศบัญญัติว่าด้วยวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

๒) กรณีที่เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับปรับปรุง

กรณีนี้จะใช้ถ้อยคำว่า “ปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...” เพื่อสื่อให้เห็นว่าเป็นการนำข้อกำหนดของท้องถิ่นเดิมมาปรับปรุงขึ้นใหม่ โดยให้ยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่เดิมในเรื่องนั้นด้วย

หลักการ
ปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...

ตัวอย่างเช่น

- ปรับปรุงข้อบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในสถานที่เอกชนที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปได้

- ปรับปรุงเทศบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสีและความหมายของที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

(๒) กรณีที่เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

เป็นกรณีที่สมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของท้องถิ่นบางส่วนเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย โดยมิได้ยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดิมไปทั้งฉบับแต่อย่างใด

๑) กรณีมีการแก้ไขเพิ่มเติมน้อย

กรณีนี้จะใช้ถ้อยคำว่า “<u>แก้ไขเพิ่มเติม</u>...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...เพื่อ...(ระบุเรื่องที่แก้ไขเพิ่มเติม)...(ระบุข้อที่แก้ไขเพิ่มเติม...)” โดยระบุเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติม เพิ่ม หรือยกเลิก และตอนท้ายจะมีวงเล็บระบุข้อที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม เพิ่ม หรือยกเลิกไว้ด้วย

หลักการ
แก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)... เพื่อ...(ระบุเรื่องที่แก้ไขเพิ่มเติม)...(แก้ไขเพิ่มเติมข้อ...)

ตัวอย่างเช่น

- แก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในสถานที่เอกชนที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปได้ (แก้ไขเพิ่มเติมข้อ...)

- แก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสีและความหมายของที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย (แก้ไขเพิ่มเติมข้อ...)

๒) กรณีมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาก

กรณีนี้จะใช้ถ้อยคำว่า “แก้ไขเพิ่มเติม...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...ดังต่อไปนี้

( )...(ระบุเรื่องที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติม)...(แก้ไขเพิ่มเติมข้อ...)

( )...(ระบุเรื่องที่ประสงค์จะเพิ่ม)...(เพิ่มข้อ...)

( )...(ระบุเรื่องที่ประสงค์จะยกเลิก)...(ยกเลิกข้อ...)”

หลักการ
แก้ไขเพิ่มเติม...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...ดังต่อไปนี้ ( )...(ระบุเรื่องที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติม)...(แก้ไขเพิ่มเติมข้อ...) ( )...(ระบุเรื่องที่ประสงค์จะเพิ่ม)...(เพิ่มข้อ...) ( )...(ระบุเรื่องที่ประสงค์จะยกเลิก)...(ยกเลิกข้อ...)

ตัวอย่างเช่น

- แก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติว่าด้วยการกำหนดสีและความหมายของที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้มีการแบ่งแยกสีของที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย (เพิ่มเติมข้อ...)

(๒) กำหนดความหมายของสีของที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย (เพิ่มเติมข้อ...)

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมความหมายของสีของที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย (แก้ไขเพิ่มข้อ...)

(๓) กรณีที่เป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับยกเลิก

๑) กรณีที่ยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นถิ่นฉบับเดียว

กรณีนี้จะใช้ถ้อยคำว่า “ยกเลิก...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...”

หลักการ
ยกเลิก...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...

ตัวอย่างเช่น

- ยกเลิกข้อบัญญัติการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ....

๒) กรณีที่ยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดียวแต่มีฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

กรณีนี้ให้ระบุข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับไว้ต่อท้ายชื่อของข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแรกด้วย

หลักการ
ยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...และ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)

ตัวอย่างเช่น

- ยกเลิกข้อบัญญัติการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. .... และ เทศบัญญัติการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ....

๓) กรณีที่ยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นหลายฉบับ

กรณีนี้จะใช้ถ้อยคำว่า “ยกเลิก...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)... (ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)... และ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...”

หลักการ
ยกเลิก...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)... (ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)... และ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...

ตัวอย่างเช่น

- ยกเลิกข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. .... ข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. .... และข้อบัญญัติว่าด้วยค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ....

๒. แบบบันทึกเหตุผล

การเขียนบันทึกเหตุผลในข้อกำหนดของท้องถิ่น ทั้งในกรณีเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นใหม่ ข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หรือข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับยกเลิก มีแนวทางในการปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ต้องเขียนบรรยายเหตุผลของการให้มี การปรับปรุง การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังกล่าว เพื่ออธิบายให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจว่าเหตุใดที่ต้องมีการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นดังกล่าวใช้บังคับ ส่วนเนื้อความในการบรรยายเหตุผลนั้นจะสั้นหรือยาว จะเป็นวรรคเดียว หรือแยกเขียนเป็นเรื่อง ๆ ก็แล้วแต่ความเหมาะสม โดยมีรูปแบบโดยทั่วไปดังนี้

เนื่องจาก/โดยที่..... .... จึงจำเป็นต้องตราข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้

แนวทางในการเขียนบันทึกเหตุผล

๑) เขียนบรรยายให้สามารถเข้าใจได้ว่าร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ใด หรือเพราะเหตุใด โดยเขียนให้เป็นรูปธรรมมากที่สุด เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจชัดแจ้งถึงความเป็นมาและเหตุผลในการตราข้อบัญญัตินั้น ๆ

๒) เขียนบรรยายให้ทราบถึงสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีเป็นร่างฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุง ต้องอธิบายให้ทราบว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุง ในประเด็นสำคัญที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างไร โดยควรมีเนื้อความที่ครบถ้วน ไม่สั้นหรือยาวจนเกินไป

๓) เขียนให้เนื้อความมีความชัดเจน เข้าใจง่าย โดยไม่ใช้คำว่า “และ” มากจนเกินจำเป็น

ลักษณะเนื้อหาของบันทึกเหตุผล

(๑) กรณีที่เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแรก

๑) กรณีที่เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่

เนื้อหาจะเป็นการเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความจำเป็นและเหตุผลที่ต้องมีการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้น ๆ ขึ้น

ตัวอย่างเช่น

“การเพิ่มจำนวนขึ้นของมูลฝอยในปัจจุบันก่อให้เกิดปัญหาการจัดการมูลฝอยที่ไม่เหมาะสมตามหลักสุขอนามัยซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่อย่างร้ายแรง เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตเทศบาล...ซึ่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย จึงจำเป็นต้องตราเทศบัญญัตินี้”

๒) กรณีที่เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับปรับปรุง

เนื้อหาจะเป็นการเสนอข้อเท็จจริงว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความไม่เหมาะสมอย่างไรจึงจำเป็นต้องปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น โดยยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดิมและใช้ข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่แทน

ตัวอย่างเช่น

“เนื่องจากข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. .... ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานและมีหลักเกณฑ์ในการจัดการมูลฝอยบางประการที่ไม่เหมาะสมกับหลักวิชาด้านสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยในปัจจุบัน ทั้งในกระบวนการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดมูลฝอย เพื่อเป็นการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการจัดการมูลฝอยในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล...ให้สามารถแก้ไขปัญหาการจัดการมูลฝอยที่เพิ่มปริมาณสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบันได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาด้านสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยสุขอนามัย จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัตินี้”

(๒) กรณีที่เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

เนื้อหาจะเป็นการเสนอข้อเท็จจริงว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อบกพร่องอย่างไร จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น

ตัวอย่างเช่น

“เนื่องด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีหลักการในการจัดการมูลฝอยแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. .... ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์บางประการในการจัดการมูลฝอยในเขตพื้นที่ให้สอดคล้องกับประกาศดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราข้อบัญญัตินี้”

(๓) กรณีที่เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับยกเลิก

เนื้อหาจะอธิบายให้ทราบว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อเสียอย่างไร หรือมีเหตุผลใดที่ทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องมีข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นอีกต่อไป จึงเป็นการสมควรและจำเป็นที่จะยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น

ตัวอย่างเช่น

“เนื่องจากเทศบัญญัติว่าด้วยการกำหนดพื้นที่สำหรับกิจการรับกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. .... มีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางการจัดการมูลฝอยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ และเป็นการสมควรยกเลิกเทศบัญญัติว่าด้วยการกำหนดพื้นที่สำหรับกิจการรับกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. .... จึงจำเป็นต้องตราเทศบัญญัตินี้”

ส่วนที่ ๒
ชื่อร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น

ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นทุกฉบับย่อมต้องมีชื่อ เพื่อแสดงให้ทราบถึงสาระสำคัญและขอบเขตเนื้อหาของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น ซึ่งตามแบบกฎหมายของไทย ชื่อของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นจะปรากฏอยู่ ๒ แห่ง เช่นเดียวกันกับหลักการในการกำหนดชื่อของร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ ในส่วนหัวเรื่องและในร่างข้อ ๑ โดยชื่อในส่วนหัวเรื่องไม่จัดว่าเป็นเนื้อหาของข้อกำหนดของท้องถิ่นที่มีผลใช้บังคับ เนื่องจากเนื้อหาของข้อกำหนดของท้องถิ่น เริ่มต้นที่ข้อ ๑ เป็นต้นไป โดยการกำหนดชื่อร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นในแต่ละแห่งจึงมีความมุ่งหมายแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

๑. ชื่อร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นในส่วนหัวเรื่องมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทราบว่าเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับเรื่องใดและมีขอบเขตการใช้บังคับเพียงใด มิฉะนั้นแล้วผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนอาจจะต้องอ่านเนื้อหาของกฎหมายทั้งฉบับเพื่อจะได้ทราบว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ จะนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงหรือปัญหาในเรื่องใด ซึ่งอาจทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนได้

๒. ชื่อร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นในร่างข้อแรกมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดชื่อที่ถูกต้องตามกฎหมายที่จะใช้เรียกและอ้างอิงถึงร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นให้เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน ดังนั้น จึงต้องเป็นชื่อเดียวกันและเขียนอย่างเดียวกันกับชื่อร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นในส่วนหัวเรื่องด้วย เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการตรวจสอบและอ้างอิง

<u>ชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น</u>

ชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่นในปัจจุบันมี ๕ ประเภท ได้แก่

๑) องค์การบริหารส่วนตำบล	เรียกว่า	“ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล”
๒) เทศบาล	เรียกว่า	“เทศบัญญัติ”
๓) องค์การบริหารส่วนจังหวัด	เรียกว่า	“ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด”
๔) เมืองพัทยา	เรียกว่า	“ข้อบัญญัติเมืองพัทยา”
๕) กรุงเทพมหานคร	เรียกว่า	“ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร”

<u>แบบการร่างชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น</u>

โดยที่การกำหนดชื่อร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นจะระบุไว้ ๒ ส่วนตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ดังนั้น แบบการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นจึงสามารถแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี ได้แก่ กรณีการกำหนดชื่อร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นในส่วนหัวเรื่อง และกรณีการกำหนดชื่อในร่างข้อ ๑

(๑) รูปแบบการกำหนดชื่อร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นในส่วนหัวเรื่อง

๑) กรณีที่เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแรก

ร่าง
...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...
.....
พ.ศ. ....

ตัวอย่างเช่น

ร่าง
ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล...
กำหนดวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย
พ.ศ. ....

---

๒) กรณีที่เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ร่าง
...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...
..... (ฉบับที่..)
พ.ศ. ....

ตัวอย่างเช่น

ร่าง
ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล...
กำหนดวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ....

---

๓) กรณีที่เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับยกเลิก

(ก) กรณีที่ยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดียว

ร่าง
...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...
ยกเลิก...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะยกเลิก)...
พ.ศ. ....

ตัวอย่างเช่น

ร่าง
เทศบัญญัติเทศบาลนคร...
ยกเลิกเทศบัญญัติเทศบาลนคร...กำหนดวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ....
พ.ศ. ....

(ข) กรณีที่ยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นหลายฉบับ

ร่าง
...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...
ยกเลิก...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะยกเลิก)... ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะยกเลิก)...
และ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะยกเลิก)...
พ.ศ. ....

ตัวอย่างเช่น

ร่าง
เทศบัญญัติเทศบาลตำบล...
ยกเลิกเทศบัญญัติเทศบาลตำบล... ว่าด้วยการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ....
เทศบัญญัติเทศบาลตำบล... ว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูล พ.ศ. ....
และเทศบัญญัติเทศบาลตำบล... ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ....
พ.ศ. ....

(๒) รูปแบบการกำหนดชื่อในร่างข้อ ๑

ข้อ ๑ ข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้เรียกว่า “...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...พ.ศ. ....”

ตัวอย่างเช่น

- ข้อ ๑ เทศบัญญัตินี้เรียกว่า “เทศบัญญัติเทศบาลตำบล...กำหนดวิธีการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ....”

<u>หลักการกำหนดชื่อร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น</u>

ประเด็นที่ผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นควรต้องคำนึงถึงในการกำหนดชื่อร่างพระราชบัญญัติข้อกำหนดของท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อต้องสื่อให้เห็นถึงเรื่องและสาระสำคัญของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้น เพื่อเป็นเครื่องบ่งชี้ ให้ทราบว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นมุ่งหมายที่จะควบคุมหรือคุ้มครองหรือดำเนินการในเรื่องใดหรือสิ่งใดหรือกำหนดกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่ออ่านชื่อร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนควรเข้าใจได้อย่างชัดเจนได้ว่าเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับเรื่องอะไร

(๒) ควรใช้ชื่อที่กระชับ เข้าใจง่าย และสื่อความหมายได้ตรงตามเจตนารมณ์ของข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นๆ

(๓) หลีกเลี่ยงการใช้ชื่อที่ซ้ำกันหรือคล้ายคลึงกันกับข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับอื่น เพราะอาจจะทำให้เกิดความสับสนในการใช้งานหรืออ้างอิงได้

(๔) ต้องใช้ถ้อยคำให้ถูกต้องตามหลักของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยถ้อยคำที่ใช้ต้องเป็น “ภาษาเขียน” ที่สะกดและมีความหมายถูกต้องตามหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน เพื่อให้บุคคลทั่วไปสามารถรับรู้และเข้าใจได้ตรงกัน เว้นแต่บางกรณีที่ความหมายของคำบางคำในพจนานุกรมแตกต่างจากที่ผู้ร่างประสงค์ เช่น อาจมีความหมายกว้างหรือแคบกว่าที่ต้องการ ผู้ร่างก็สามารถเลือกใช้คำที่มีความหมายตรงตามความประสงค์ได้โดยนำวิธีการเขียนคำนิยามมาใช้ในการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในส่วนบทนิยาม

ส่วนที่ ๓
คำปรารภ

ความมุ่งหมายของคำปรารภ

๑. เพื่อแสดงถึงหลักการในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นว่าเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นใหม่ที่ไม่เคยมีการใช้บังคับมาก่อน หรือเป็นข้อบัญญัติที่ปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ หรือเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ หรือเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ โดยทั่วไปจะเริ่มด้วยถ้อยคำว่า “โดยที่เป็นการสมควร...”

๒. เพื่อระบุถึงรายละเอียดเกี่ยวกับบทอาศัยอำนาจของข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นว่าออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติฉบับใด ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยรายละเอียดในส่วนต่อไป

แบบการร่างคำปรารภ

(๑) กรณีที่เป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแรก

๑.๑) กรณีที่เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่

- จะใช้ถ้อยคำว่า “โดยที่เป็นการสมควรให้มีข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย...”

โดยที่เป็นการสมควรให้มีข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย...

ตัวอย่างเช่น

- โดยที่เป็นการสมควรให้มีเทศบัญญัติว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

๑.๒) กรณีที่เป็นร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับปรับปรุง

- จะใช้ถ้อยคำว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย...”

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย...

ตัวอย่างเช่น

- โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงข้อบัญญัติว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

(๒) กรณีที่เป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

- จะใช้ถ้อยคำว่า “โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย...”

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย...

ตัวอย่างเช่น

- โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในสถานที่เอกชนที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปได้

(๓) กรณีที่เป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับยกเลิก

- จะใช้ถ้อยคำว่า “โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย...”

โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย...

ตัวอย่างเช่น

- โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกเทศบัญญัติว่าด้วยการจัดการมูลฝอยติดเชื้อ

ส่วนที่ ๔
บทอาศัยอำนาจและบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

ความมุ่งหมายของบทอาศัยอำนาจ

เพื่อให้ทราบว่าการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทฉบับใด เนื่องจากข้อกำหนดของท้องถิ่นเป็นอนุบัญญัติซึ่งจะตราขึ้นใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่าบังคับเทียบเท่าข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้ตราขึ้นได้ ดังนั้น การยกร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นจึงต้องเขียนข้อความที่เชื่อมโยงถึงการอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทไว้ในส่วนของคำปรารภด้วย

แบบการร่างบทอาศัยอำนาจและบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

แบบการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นในส่วนบทอาศัยอำนาจนั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายแม่บทที่เป็นฐานอำนาจในการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นๆ โดยหลักการร่างกฎหมายของไทย สามารถแบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ ๑ ข้อกำหนดของท้องถิ่นตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น กล่าวคือ ทั้งในส่วนของกระบวนการและในส่วนของเนื้อหาสาระอ้างอิงฐานอำนาจมาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเพียงฉบับเดียว

แบบการร่างบทอาศัยอำนาจของข้อกำหนดของท้องถิ่นตามรูปแบบที่ ๑ เป็นดังนี้

“อาศัยอำนาจตามมาตรา... มาตรา... และมาตรา... แห่ง...(ชื่อกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)...”

ตัวอย่าง

“อาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ องค์การบริหารส่วนตำบล...โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล...และนายอำเภอเมือง... จึงตราข้อบัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้...”

รูปแบบที่ ๒ ข้อกำหนดของท้องถิ่นตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายเฉพาะเรื่องอื่นๆ ที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ นอกจากข้อกำหนดของท้องถิ่นบางฉบับจะตราขึ้นโดยอ้างอิงฐานอำนาจมาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีการอ้างอิงฐานอำนาจมาจากกฎหมายเฉพาะเรื่องอื่นๆ ที่กำหนดให้ต้องมีการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นๆ ขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยรูปแบบนี้ตรงกับกรณีของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขึ้นใช้บังคับในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

แบบการร่างบทอาศัยอำนาจของข้อกำหนดของท้องถิ่นตามรูปแบบที่ ๒ เป็นดังนี้

“อาศัยอำนาจตามมาตรา... มาตรา... และมาตรา... แห่ง...(ชื่อกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)... ประกอบมาตรา... มาตรา... และมาตรา... แห่ง...(ชื่อกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นๆ)...”

ตัวอย่าง

“อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐ และมาตรา ๓๔/๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ เทศบาลตำบล...โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลตำบล...และผู้ว่าราชการจังหวัด... จึงตราเทศบัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้...”

<u>บทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ</u>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตบางฉบับได้กำหนดให้ต้องมีการอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ ให้ความคุ้มครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับ “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมิให้ตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้ตามอำเภอใจโดยไม่มีขอบเขต กล่าวคือ หากมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลแล้ว จะต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกระทำได้ให้ชัดเจน รวมทั้งจะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่เกินความจำเป็นหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้

หลักการที่ต้องมีการอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล นั้น มีความเห็นทางวิชาการว่าเป็นหลักการที่จะต้องนำไปใช้กับการออกอนุบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ และรวมถึงข้อกำหนดของท้องถิ่นด้วย ซึ่งย่อมจะส่งผลถึงแบบการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะต้องมีการอ้างถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบการออกข้อกำหนดท้องถิ่นตามกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ในส่วนของคำปรารภของข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย เนื่องจากข้อกำหนดของท้องถิ่นเป็นอนุบัญญัติซึ่งจะออกมาใช้บังคับได้ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติกำหนดให้ออกได้ ซึ่งจะต้องมีการอ้างถึงการอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทไว้ในส่วนคำปรารภด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน นั้น มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญในอดีตบางฉบับในประเด็นข้างต้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดเงื่อนไขการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ในมาตรา ๒๖ ดังนี้

“มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

เมื่อพิจารณา มาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะเห็นได้ว่ามิได้มีการกำหนดให้ต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรงสำหรับกรณีที่จะตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล หากแต่กำหนดให้ต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ โดยเนื้อหาสาระของกฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ

บุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ อีกทั้งจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ทั้งนี้ ในประเด็นที่ว่าจะต้องนำหลักการตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไปใช้กับอนุบัญญัติซึ่งรวมถึงข้อกำหนดของท้องถิ่นด้วยหรือไม่นั้น ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดแนวทางการตรวจและการจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่องเสร็จที่ ๔๗๙/๒๕๖๐) สรุปความได้ว่า เนื่องจากมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการระบุการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการตรากฎหมายแม่บทไว้ในอนุบัญญัติ ดังเช่นที่ได้กำหนดให้นำหลักการที่จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นๆ ด้วยโดยอนุโลม ตามมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ มาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับเมื่อกฎหมายแม่บทมีการระบุเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องระบุการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกฎหมายแม่บทไว้ในการตราอนุบัญญัติอีก โดยระบุเพียงบทอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทในการออกอนุบัญญัติเพียงเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งเป็นการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้แล้ว นั้น ไม่มีความจำเป็นต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไว้ในส่วนคำปรารภแต่อย่างใด เพียงแต่อ้างบทอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังเช่นตัวอย่างแบบการร่างบทอาศัยอำนาจตามรูปแบบที่ ๒ ที่กล่าวไว้ข้างต้น เท่านั้น

ส่วนที่ ๕
การเริ่มมีผลใช้บังคับของข้อกำหนดของท้องถิ่น

<u>ความมุ่งหมายของบทกำหนดการเริ่มมีผลใช้บังคับของข้อกำหนดของท้องถิ่น</u>

๑) เพื่อกำหนดสภาพบังคับของข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าจะให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด

๒) เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ต้องถูกบังคับตามข้อกำหนดของท้องถิ่นมีเวลาแก้ไขหรือเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ เช่น การออกประกาศ ระเบียบต่าง ๆ การจัดเตรียมสถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ การฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น

<u>ข้อพิจารณา</u>

วันใช้บังคับข้อกำหนดของท้องถิ่น นั้น จะขึ้นกับบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการเริ่มมีผลใช้บังคับของข้อกำหนดของท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียดต่อไปทีละประเภท

อย่างไรก็ตาม กรณีที่เป็นการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ต้องพิจารณาต่อไปว่ากฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นได้กำหนดการเริ่มมีผลใช้บังคับของข้อกำหนดของท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ หากมิได้กำหนดไว้ การเริ่มมีผลใช้บังคับของข้อกำหนดของท้องถิ่นจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท แต่หากกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นได้กำหนดการเริ่มมีผลใช้บังคับของข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นไว้เป็นการเฉพาะแล้ว วันเริ่มมีผลใช้บังคับข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นย่อมจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดไว้

<u>แบบการร่างบทกำหนดการเริ่มมีผลใช้บังคับของข้อกำหนดของท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท</u>

(๑) เทศบาล

มาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติว่า “นอกจากที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เทศบัญญัตินั้นให้ใช้บังคับได้ เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วเจ็ดวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินถ้ามีความระบุไว้ในเทศบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับทันที ก็ให้ใช้บังคับในวันที่ได้ประกาศนั้น”

ดังนั้น รูปแบบของการกำหนดวันใช้บังคับของเทศบัญญัติจึงควรเป็นดังนี้

> “เทศบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล...ตั้งแต่เมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วเจ็ดวัน”

หรือหากเป็นกรณีฉุกเฉิน รูปแบบของการกำหนดวันใช้บังคับเทศบัญญัติควรเป็นดังนี้

> “เทศบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล...ได้ทันทีเมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาล”

(๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๕๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า“ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปิดประกาศข้อบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับแล้วไว้ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวอาจพิจารณาได้ว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถมีผลใช้บังคับได้ทันทีเมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามและประกาศใช้บังคับ โดยมีหน้าที่เพียงปิดประกาศข้อบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับแล้วไว้ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดจำนวนวันขั้นต่ำที่จะต้องปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมักปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่มักกำหนดให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีผลใช้บังคับ เมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วเป็นเวลาตามที่กำหนดไว้ เช่น ๗ หรือ ๑๕ วัน เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบถึงกฎที่จะมีผลกระทบกับตนเองเป็นการล่วงหน้า

ดังนั้น รูปแบบของการกำหนดวันใช้บังคับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงควรเป็นดังนี้

> “ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด....แล้วเป็นเวลาเจ็ดวัน”

(๓) เมืองพัทยา

มาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า
“ข้อบัญญัตินั้นให้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ศาลาว่าการเมืองพัทยาและให้มีผลใช้บังคับได้ ดังนี้

(๑) ถ้าเป็นข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัตินั้น

(๒) ถ้าเป็นข้อบัญญัติอื่น ให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นเจ็ดวันนับแต่วันประกาศ เว้นแต่ข้อบัญญัตินั้นจะกำหนดไว้เป็นประการอื่น แต่ต้องไม่เร็วกว่าวันถัดจากวันประกาศ”

ดังนั้น รูปแบบของการกำหนดวันใช้บังคับข้อบัญญัติเมืองพัทยาจึงควรเป็นดังนี้

> “ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเมืองพัทยาได้เมื่อพ้นเจ็ดวันนับแต่วันประกาศไว้ ณ ศาลาว่าการเมืองพัทยา”

หรือ

> “ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเมืองพัทยาได้เมื่อพ้น...วัน (แต่ต้องไม่เร็วกว่าวันถัดจากวันประกาศ) นับแต่วันประกาศไว้ ณ ศาลาว่าการเมืองพัทยา”

หรือ

> “ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี....ให้ใช้บังคับในเขตเมืองพัทยา ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ ณ ศาลาว่าการเมืองพัทยา เป็นต้นไป”

(๔) กรุงเทพมหานคร

มาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘กำหนดว่า “เมื่อสภากรุงเทพมหานครได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและลงมติเห็นชอบแล้วให้ประธานสภากรุงเทพมหานครส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภากรุงเทพมหานครมีมติเห็นชอบ และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามในร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ผ่านความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภากรุงเทพมหานคร”

ดังนั้น รูปแบบของการกำหนดวันใช้บังคับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจึงควรเป็นดังนี้

“ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานครตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

(๕) องค์การบริหารส่วนตำบล

ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล นั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มิได้กำหนดเกี่ยวกับการเริ่มมีผลใช้บังคับของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นการเฉพาะ เพียงแต่กำหนดหลักการประกาศใช้ไว้ในมาตรา ๗๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

“เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป”

ในทางปฏิบัติ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงสามารถกำหนดวันเริ่มมีผลใช้บังคับของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านการให้ความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอแล้วได้ โดยอาจกำหนดให้มีผลทันทีนับแต่วันประกาศ หรืออาจกำหนดให้มีผลภายหลังวันประกาศตามระยะเวลาที่เห็นสมควร

อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจัดเป็นข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง จึงมีประเด็นต้องพิจารณาตามมาตรา ๗ (๔) และ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ด้วย ซึ่งได้บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๗ หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อ บังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง”

“มาตรา ๘ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ตามมาตรา ๗ (๔) ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้ว เป็นเวลาพอสมควร”

จากบทบัญญัติข้างต้น จึงจำเป็นต้องแยกพิจารณาผลของการใช้บังคับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อเอกชนที่เกี่ยวข้องว่ามีผลเป็นคุณหรือไม่เป็นคุณ เนื่องจากมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้เฉพาะกรณีที่ผลของการใช้บังคับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่เป็นคุณแก่เอกชนที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ที่จะต้องเผยแพร่โดยการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเสียก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดได้ แต่หากผลของการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีผลเป็นคุณต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นย่อมไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด

แต่ในทางปฏิบัตินั้น อาจกล่าวได้ว่าข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลย่อมมีผลใช้บังคับทั้งในส่วนที่เป็นคุณและไม่เป็นคุณตามระยะเวลาซึ่งได้กำหนดไว้ในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนั้นๆ ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล แต่อาจถูกโต้แย้งจากเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้บังคับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลในทางที่ไม่เป็นคุณ หากปรากฏว่ามิได้มีการลงพิมพ์ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนั้นในราชกิจจานุเบกษามาก่อน ดังตัวอย่างคดีที่ปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๔๑๖/๒๕๕๗ ซึ่งมีข้อเท็จจริงเกี่ยวการที่องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบังคับตำบลกำหนดให้ “การประกอบกิจการหอพัก อาคารชุดให้เช่า ห้องเช่า ห้องแบ่งเช่า หรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกัน” เป็นกิจการประเภทหนึ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และเอกชนผู้ประสงค์จะดำเนินกิจการดังกล่าวต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตและเสียค่าธรรมเนียมก่อนการประกอบกิจการดังกล่าวอันเป็นการใช้บังคับข้อบังคับตำบลในทางที่ไม่เป็นคุณต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นจากการประกาศใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล หากข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนจะมีผลกระทบในทางที่ไม่เป็นคุณต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง องค์การบริหารส่วนตำบลควรต้องลงพิมพ์ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนั้นๆ ในราชกิจจานุเบกษาเสียก่อนจะให้มีผลใช้บังคับ ซึ่งย่อมจะส่งผลถึงการกำหนดแบบร่างของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนั้นๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเริ่มมีผลใช้บังคับของข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะต้องกำหนดให้เกี่ยวโยงถึงการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาด้วย ตัวอย่างเช่น ให้มีผลใช้บังคับในวันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือภายหลังที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ เป็นต้น

ในกรณีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเริ่มมีผลใช้บังคับของข้อกำหนดของท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะดังที่ได้พิจารณามาแล้วข้างต้น นั้น ถือว่าเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติว่า “บทบัญญัติมาตรา ๗ และมาตรา ๙ ไม่กระทบถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการเผยแพร่หรือเปิดเผยด้วยวิธีการอย่างอื่น” จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้อกำหนดของท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มิใช่องค์การบริหารส่วนตำบล นั้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๗ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจและเพิ่มโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทั่วประเทศได้รับทราบถึงข้อกำหนดของท้องถิ่นอันเป็นกฎที่จะมีผลกระทบในทางที่ไม่เป็นคุณต่อตนเอง กรณีเป็นการสมควรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบจะนำข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาก่อนจะให้มีผลใช้บังคับ

ดังนั้น รูปแบบของการกำหนดวันใช้บังคับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรเป็นดังนี้

-กรณีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลเป็นคุณต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติภายในหน่วยงานที่ไม่กระทบต่อสิทธิของเอกชน ซึ่งไม่ต้องมีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

“ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล...ตั้งแต่เมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเจ็ดวัน”

-กรณีข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลไม่เป็นคุณต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น กำหนดให้ต้องมีการขอรับใบอนุญาตหรือกำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมจากเอกชนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ซึ่งต้องมีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาก่อน จึงจะใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณกับเอกชนที่เกี่ยวข้องได้

“ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล...ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

ส่วนที่ ๖
บทยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่น

ความมุ่งหมายของบทยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่น

เมื่อมีการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใดฉบับหนึ่งขึ้น อาจมีความจำเป็นที่จะต้องยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องเดียวกันนั้นหรือเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้ตราไว้ก่อนหน้า เพื่อให้การดำเนินการตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับที่ร่างขึ้นใหม่นั้นสามารถบรรลุผลได้ในทางปฏิบัติและเป็นไปอย่างราบรื่น ไม่มีข้อขัดแย้งทางกฎหมายกับข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับอื่นๆ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีบทยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อระบุว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นใดจะถูกยกเลิกไม่ให้มีผลใช้บังคับอีกต่อไป ในกรณีการปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่นอันเป็นการจัดให้มีข้อกำหนดของท้องถิ่นใหม่แทนที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นเดิม ย่อมต้องมีการบัญญัติไว้เสมอว่าประสงค์จะยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นใดบ้าง กรณีการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นขึ้นใหม่ซึ่งยังไม่เคยมีข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องนั้นมาก่อน แต่หากจำเป็นจะต้องยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับอื่นใดด้วยก็ย่อมสามารถกำหนดให้มีบทยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นไว้ได้เช่นกัน

ข้อพิจารณา

๑) ต้องระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะยกเลิกให้ชัดเจนและครบถ้วนทุกฉบับ

๒) โดยหลักทั่วไปของกฎหมายแล้ว การยกเลิกกฎหมายระดับใดต้องยกเลิกโดยกฎหมายระดับเดียวกัน ไม่ว่าจะยกเลิกทั้งฉบับหรือบางส่วนก็ตาม ดังนั้น การยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นจึงสามารถดำเนินการได้โดยการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นอีกฉบับหนึ่งขึ้นมายกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับอื่น

๓) ไม่ควรใช้วิธีการกำหนดบทยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งในลักษณะของบทกวาด (Sweeping Clause) ที่เรียกว่า “บทยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้ง” เพราะจะมีปัญหาในการตีความและทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการตีความว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใดบ้างที่เข้าข่ายจะต้องถูกยกเลิก

แบบการร่างบทยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่น

ตามหลักการร่างกฎหมายของไทย โดยทั่วไปจะบัญญัติไว้ในข้อ ๓ ต่อจากข้อ ๑ ซึ่งเป็นชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น และข้อ ๒ ซึ่งกำหนดวันใช้บังคับของข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นๆ โดยอาจแยกพิจารณารูปแบบการยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งพบได้เป็นการทั่วไปออกเป็น ๓ รูปแบบ ดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ ๑ การยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดียว

ให้เขียนต่อเนื่องกันไปในบรรทัดเดียวกับคำว่า “ให้ยกเลิก” แล้วตามด้วยชื่อของข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งกรณีนี้ต้องมีข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นเพียงฉบับเดียว โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ ๒ ฉบับที่ ๓ เป็นต้น แต่อย่างใด

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...

ตัวอย่างเช่น

“ให้ยกเลิกเทศบัญญัติเทศบาลตำบล...ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ....”

รูปแบบที่ ๒ การยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับ

เนื่องจากข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะยกเลิกนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามมาอีกหลายฉบับเป็นฉบับที่ ๒ ฉบับที่ ๓ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อประสงค์จะยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นแล้ว ก็จะต้องยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วย โดยจัดเรียงไปตามลำดับของฉบับที่น้อยไปหาฉบับที่มากขึ้น โดยแยกเขียนเป็นแต่ละวงเล็บ ดังนั้น การเรียงลำดับก็จะเริ่มจากข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งประกาศใช้บังคับเป็นฉบับที่หนึ่งแล้วตามด้วยฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมทุก ๆ ฉบับ

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...

(๒) ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ....

(๓) ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ....

ตัวอย่างเช่น

- ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) เทศบัญญัติเทศบาลตำบล...ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ....

(๒) เทศบัญญัติเทศบาลตำบล...ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยทั่วไป (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ....

(๓) เทศบัญญัติเทศบาลตำบล...ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยทั่วไป (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ....

<u>รูปแบบที่ ๓</u> การยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นหลายฉบับ ซึ่งมิใช่เป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องเดียวกันที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

การยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นในรูปแบบนี้มีลักษณะเป็นการยกเลิกข้อบัญญัติข้อกำหนดของท้องถิ่นที่มีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกันหรือใกล้เคียงกันโดยสามารถยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นหลายฉบับได้ และในข้อกำหนดของท้องถิ่นดังกล่าวนั้นอาจจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมผสมอยู่ด้วยก็สามารถยกเลิกได้ ซึ่งต้องจัดเรียงให้ชัดเจนและเหมาะสม โดยเริ่มต้นเรียงข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะยกเลิกจากข้อกำหนดของท้องถิ่นที่มีชื่ออย่างเดียวกันก่อน สำหรับข้อกำหนดของท้องถิ่นอื่นซึ่งเป็นคนละเรื่อง ก็ให้จัดเรียงในลำดับถัดไป โดยถือตามเวลาก่อนหรือหลังของการประกาศใช้ ทั้งนี้ หากข้อกำหนดของท้องถิ่นในแต่ละฉบับมีการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยก็ต้องนำมารวมไว้ด้วยกันโดยเรียงตามลำดับภายในกลุ่มของข้อกำหนดของท้องถิ่นเรื่องเดียวกันก่อนที่จะไปถึงข้อกำหนดของท้องถิ่นต่างเรื่องกัน

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ...(ระบุชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น ๑)...

(๒) ...(ระบุชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น ๑)... (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ...

(๓) ...(ระบุชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น ๑)... (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ...

(๔) ...(ระบุชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น ๒)...

(๕) ...(ระบุชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น ๒)... (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ...

(๖) ...(ระบุชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น ๒)... (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ...

(๗) ...(ระบุชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น ๓)...

(๘) ...(ระบุชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น ๓)... (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ...

(๙) ...(ระบุชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น ๓)... (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ...

ตัวอย่างเช่น

“ให้ยกเลิก

(๑) เทศบัญญัติเทศบาลตำบล...ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ....

(๒) เทศบัญญัติเทศบาลตำบล...ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยทั่วไป (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ....

(๓) เทศบัญญัติเทศบาลตำบล...ว่าด้วยค่าธรรมเนียมการจัดการมูลฝอยทั่วไป (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ....

(๔) เทศบัญญัติเทศบาลตำบล...การจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ....

(๕) เทศบัญญัติเทศบาลตำบล...การจัดการมูลฝอยทั่วไป (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ....

(๖) เทศบัญญัติเทศบาลตำบล...การจัดการมูลฝอยทั่วไป (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ....

(๗) เทศบัญญัติเทศบาลตำบล...การจัดการมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. ....

(๘) เทศบัญญัติเทศบาลตำบล...การจัดการมูลฝอยติดเชื้อ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ....

(๙) เทศบัญญัติเทศบาลตำบล...การจัดการมูลฝอยติดเชื้อ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ....

ส่วนที่ ๗
บทนิยาม

ความมุ่งหมายของบทนิยาม

“บทนิยาม” หมายถึง ข้อความที่กำหนดหรือข้อจำกัดความหมายที่แน่นอนเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมาย โดยมีความมุ่งหมายในการให้หรืออธิบายความหมายของถ้อยคำหรือข้อความที่ใช้ในกฎหมาย เนื่องจากการเขียนถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายนั้นอาจมีความหมายที่ไม่แน่นอนหรือมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน จึงต้องกำหนดบทนิยามขึ้นเพื่ออธิบายความหมายหรือขอบเขตของถ้อยคำหรือข้อความในการร่างกฎหมายที่แน่นอนและชัดเจน เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายเข้าใจความหมายของถ้อยคำหรือข้อความในกฎหมายตรงกัน นอกจากนี้ บทนิยามยังสามารถนำมาใช้เป็นเทคนิคในการร่างกฎหมายประการหนึ่งเพื่อแทนข้อความหรือย่อความที่ใช้ในกฎหมายให้สั้นลงเพื่อจะได้ไม่ต้องเขียนถ้อยคำให้ยาวเกินไปได้อีกด้วย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดบทนิยามซึ่งใช้กับการร่างกฎหมายซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในส่วนนี้ ย่อมสามารถนำมาปรับใช้กับการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นด้วย

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าการกำหนดบทนิยามมีขึ้นเพื่อประโยชน์ต่างๆ เช่น ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดขอบเขตและความหมายของถ้อยคำให้ชัดเจนแน่นอน

(๒) กำหนดขอบเขตและความหมายของถ้อยคำให้กว้างกว่าที่บุคคลทั่วไปเข้าใจตามปกติ

(๓) กำหนดขอบเขตและความหมายของถ้อยคำที่กว้างเกินไปให้มีขอบเขตที่แคบลง

(๔) อธิบายศัพท์ทางวิชาการหรือเทคนิคเฉพาะด้าน หรือใช้แทนข้อความในกฎหมาย หรือย่อคำหรือข้อความในกฎหมายนั้น

ข้อพิจารณา

(๑) หลักเกณฑ์การกำหนดบทนิยาม

(ก) ใช้ภาษาที่เรียบง่าย ไม่ฟุ่มเฟือย มีความชัดเจนที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย และหลีกเลี่ยงการเขียนบทนิยามที่มีลักษณะวกวนจนทำให้ไม่อาจทราบความหมายที่แน่นอนได้

(ข) บทนิยามมิใช่เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีในกฎหมายทุกฉบับ หากถ้อยคำนั้นมีความหมายชัดเจนอยู่แล้ว หรือจะให้ถือตามความหมายทั่วไปตามที่ปรากฏอยู่ในพจนานุกรม ก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดบทนิยามให้สับสน เมื่อมีการกำหนดบทนิยามขึ้นเมื่อใด การแปลความหมายของคำที่ระบุไว้จะต้องอยู่ในกรอบที่กำหนดไว้ตามบทนิยามเท่านั้น ดังนั้น จึงควรกำหนดบทนิยามเฉพาะกรณีที่ถ้อยคำทั่วไปมีความหมายไม่ชัดเจนหรือไม่ตรงตามความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมาย

(ค) หลีกเลี่ยงการกำหนดบทนิยามโดยให้ขึ้นอยู่กับการออกอนุบัญญัติ เพราะผู้ใช้กฎหมายจะไม่ทราบหลักเกณฑ์ว่าจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้นเมื่อใด เช่น “เตาเผาขยะชุมชนประหยัดพลังงานแบบตะกรับ” หมายความว่า เตาเผาขยะที่มีอัตราการใช้พลังงานต่อชั่วโมงและอัตราการผลิตไฟฟ้าจากขยะต่อชั่วโมงไม่เกินที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

(ง) เมื่อใช้ถ้อยคำใดเป็นบทนิยามแล้วต้องแปลความและใช้ให้เหมือนกันในทุกส่วนของกฎหมายที่บทนิยามนั้นครอบคลุมถึง โดยไม่ควรกำหนดบทนิยามในส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระของกฎหมาย เนื่องจากบท

นิยามเป็นการอธิบายความหมายของถ้อยคำในกฎหมาย โดยหลัก จึงควรกำหนดบทนิยามไว้ในส่วนต้นแยกต่างหากจากส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระของกฎหมาย

(จ) กรณีจำเป็นที่จะต้องกำหนดบทนิยามที่มุ่งหมายใช้เฉพาะบางมาตรา หมวด หรือส่วน สมควรต้องนำไปกำหนดเป็นบทนิยามที่ใช้เฉพาะในหมวดหรือมาตรานั้น เพื่อความสะดวกในการใช้กฎหมาย

(ฉ) ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติท้องถิ่นและต้องการจะกำหนดบทนิยามต้องตรวจสอบว่ามีบทนิยามคำนั้นอยู่แล้วหรือไม่ ถ้ามีอยู่แล้วก็ต้องใช้ตามบทนิยามนั้น และถ้าแก้ไขเพิ่มเติมข้อบัญญัติแล้วทำให้บทนิยามคำใดไม่มีที่ใช้อีกแล้วก็ต้องยกเลิกบทนิยามคำนั้นเพื่อไม่ให้เกิดความสับสน

(ช) การกำหนดบทนิยามโดยการอ้างบทนิยามในกฎหมายอื่นนั้นสามารถกระทำได้ แต่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องคำนึงถึงว่า หากกฎหมายนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามในภายหลัง บทนิยามที่อ้างอิงกับบทนิยามของกฎหมายอื่นก็ต้องมีความหมายตามบทนิยามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวด้วย ดังนั้น หากต้องการให้มีความยืดหยุ่นและสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม ก็ควรใช้วิธีนำความหมายของนิยามตามกฎหมายอื่นนั้นมาบัญญัติไว้ในกฎหมายที่กำลังยกร่างอยู่

(๒) ตำแหน่งของบทนิยาม

โดยทั่วไปจะบัญญัติไว้ต่อจากบทยกเลิกกฎหมาย และก่อนที่จะเป็นเนื้อความที่เป็นเนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนั้น

(๓) รูปแบบถ้อยคำในการกำหนดขอบเขตความหมายของคำนิยาม

ก) ใช้คำว่า “หมายความว่า” เมื่อต้องการกำหนดขอบเขตและความหมายของถ้อยคำให้ชัดเจนแน่นอน หรือการอธิบายศัพท์ทางเทคนิค หรือใช้แทนข้อความในกฎหมาย หรือย่อคำหรือข้อความในข้อบัญญัตินั้น

ข) ใช้คำว่า “ให้หมายความรวมถึง” เมื่อต้องการกำหนดขอบเขตและความหมายของถ้อยคำให้กว้างกว่าปกติทั่วไปที่เข้าใจ

ค) ใช้คำว่า “แต่ไม่หมายความรวมถึง” เมื่อต้องการกำหนดขอบเขตและความหมายของถ้อยคำที่กว้างเกินไปให้มีขอบเขตที่แคบลง

(๔) หลักเกณฑ์การเรียงลำดับของคำในบทนิยาม

โดยปกติก็ให้เรียงลำดับจากคำที่เป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมายก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายจะได้เข้าใจในสาระของกฎหมายฉบับนั้น เมื่อกำหนดคำที่เป็นสาระของกฎหมายนั้น แล้วจึงไล่ลำดับคำนิยามที่มีความสำคัญรองลงไปตามลำดับ

อย่างไรก็ดี ในบางกรณีผู้ร่างกฎหมายอาจมีความประสงค์ที่จะกำหนดกลุ่มคำที่มีลักษณะใกล้เคียงไว้ในลำดับใกล้กันเพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจความหมายของคำที่ถ้อยคำต่างๆ ที่อาจมีความใกล้เคียงกันหรืออมีความเชื่อมโยงถึงกันในกฎหมายฉบับนั้น เช่น “เด็ก” “เด็กเร่ร่อน” และ “เด็กกำพร้า” ในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้น โดยเมื่อพิจารณาถึงบริบทของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้ว อาจมีการจัดกลุ่มคำที่เกี่ยวข้องกับความหมายของคำว่า “มูลฝอย” ไว้ในลำดับใกล้เคียงกันเพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจความหมายและความเชื่อมโยงของมูลฝอยประเภทต่างๆ เช่น “มูลฝอยทั่วไป” “มูลฝอยติดเชื้อ” และ “มูลฝอยอันตราย” เป็นต้น

<u>แบบการร่างบทนิยามของข้อกำหนดของท้องถิ่น</u>

๑. กรณีเป็นบทนิยามในข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแรก

ข้อ...ในข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้ “...” หมายความว่า .....

ใช้ในกรณีที่เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับแรก โดยรูปแบบการเขียนบทนิยามจะขึ้นต้นด้วย “ในข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้” เพื่ออธิบายว่าความหมายของคำนิยามต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นมีความหมายเฉพาะอย่างไร

อย่างไรก็ดี คำนิยามบางคำไม่ได้ประสงค์ที่จะใช้กับข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งฉบับ แต่จะใช้กับเฉพาะบางหมวดหรือบางส่วนของข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งตำแหน่งของคำนิยามในกรณีนี้ก็จะอยู่ที่หมวดหรือส่วนนั้น ๆ และรูปแบบการเขียนก็จะแตกต่างกันไปตามความประสงค์ เช่น ใช้ถ้อยคำว่า“ในหมวดนี้” “ในส่วนนี้” เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น

ข้อ ๓ ในหมวดนี้

“ขยะรีไซเคิล” หมายความว่า มูลฝอยซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือนำมาผ่านกระบวนการใดๆ ที่ทำให้มูลฝอยนั้นสามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ดั้งเดิมได้อีกครั้ง

๒. การแก้ไขบทนิยามทั้งข้อ

ข้อ... ให้ยกเลิกความในข้อ... ของ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)... และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน...

รูปแบบนี้ใช้กับกรณีที่เป็นการยกเลิกบทนิยามทั้งข้อ

ตัวอย่างเช่น

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในข้อ ๓ ของเทศบัญญัติเทศบาลตำบล... พ.ศ. .... และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๓ ในเทศบัญญัตินี้

“ขยะรีไซเคิล” หมายความว่า มูลฝอยซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือนำมาผ่านกระบวนการใดๆ ที่ทำให้มูลฝอยนั้นสามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ดั้งเดิมได้อีกครั้ง”

๓. การแก้ไขบทนิยามเพียงคำเดียว

ข้อ... ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “...” ในข้อ...ของ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น) ...และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน...

รูปแบบนี้ใช้กับกรณีที่เป็นการแก้ไขบทนิยามคำเดียว และในกรณีที่เป็นคำนิยามที่มีการกำหนดเป็นวงเล็บไว้ก็จะต้องใส่วงเล็บข้อไว้ด้วยเพื่อจะได้สอดคล้องกับรูปแบบของบทนิยามเดิม

ตัวอย่างเช่น

“ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “มูลฝอยอันตราย” ในข้อ ๓ (๒) ของเทศบัญญัติเทศบาลตำบล... พ.ศ. .... และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มูลฝอยอันตราย” หมายความว่า มูลฝอยที่มีองค์ประกอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนที่อาจทำให้เกิดอันตรายทั้งจากปริมาณความเข้มข้น คุณสมบัติทางเคมี ตลอดจนคุณสมบัติทางกายภาพของมูลฝอยนั้น หรือเป็นมูลฝอยที่มีส่วนประกอบหรือปนเปื้อนด้วยสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม”

๔. การแก้ไขบทนิยามหลายคำ

ข้อ... ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “...” “...” และ “...” ในข้อ...ของ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)... และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

รูปแบบนี้ใช้ในกรณีที่เป็นการแก้ไขบทนิยามหลายคำนิยามที่อยู่ในตำแหน่งติดต่อกัน แต่ถ้าคำนิยามที่แก้ไขอยู่ในตำแหน่งที่ไม่ติดต่อกัน จะต้องแยกการเขียนบทยกเลิกบทนิยามออกจากกัน

ตัวอย่างเช่น

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “ขยะรีไซเคิล” และ “มูลฝอยอันตราย” ในข้อ ๓ ของเทศบัญญัติเทศบาลตำบล... พ.ศ. .... และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ขยะรีไซเคิล” หมายความว่า มูลฝอยซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือนำมาผ่านกระบวนการใดๆ ที่ทำให้มูลฝอยนั้นสามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ดั้งเดิมได้อีกครั้ง

“มูลฝอยอันตราย” หมายความว่า มูลฝอยที่มีองค์ประกอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนที่อาจทำให้เกิดอันตรายทั้งจากปริมาณความเข้มข้น คุณสมบัติทางเคมี ตลอดจนคุณสมบัติทางกายภาพของมูลฝอยนั้น หรือเป็นมูลฝอยที่มีส่วนประกอบหรือปนเปื้อนด้วยสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม”

๕. การเพิ่มเติมบทนิยามทั้งข้อ

ข้อ... ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ... ของ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...

รูปแบบนี้ใช้กับกรณีที่เป็นการเพิ่มเติมบทนิยามทั้งข้อ

ตัวอย่างเช่น

ข้อ ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ ๓ ของเทศบัญญัติเทศบาลตำบล... พ.ศ. ....

“ข้อ ๓ ในเทศบัญญัตินี้

“ขยะรีไซเคิล” หมายความว่า มูลฝอยซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือนำมาผ่านกระบวนการใดๆ ที่ทำให้มูลฝอยนั้นสามารถใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ดั้งเดิมได้อีกครั้ง

๖. การเพิ่มเติมคำนิยามที่ติดต่อกัน

ข้อ... ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “...” “...” และ “...” ระหว่างบทนิยามคำว่า “...”และคำว่า “...” ในข้อ ...ของ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...

ในการเพิ่มเติมบทนิยามจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าบทนิยามที่เพิ่มเติมนั้นไปเพิ่มในส่วนใดของบทนิยาม โดยใช้รูปแบบข้างต้นมาปรับปรุงถ้อยคำให้สอดคล้องกัน กล่าวคือ ถ้าหากเพิ่มเติมเป็นคำสุดท้ายของข้อที่เป็นบทนิยามก็ควรใช้ถ้อยคำว่า “ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “...” ต่อท้ายบทนิยามคำว่า “...” ในข้อ ... หรือกรณีที่เป็นการเพิ่มเติมคำนิยามในข้อย่อยของบทนิยามก็จะใช้ถ้อยคำว่า“ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (...) ของบทนิยามคำว่า “...” ในข้อ ...

ตัวอย่างเช่น

ข้อ ๓ ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “ขยะรีไซเคิล” ระหว่างบทนิยามคำว่า “มูลฝอยทั่วไป” และคำว่า “มูลฝอยอันตราย” ในข้อ ๓ ของเทศบัญญัติเทศบาลตำบล... พ.ศ. ....

๗. การยกเลิกบทนิยามในข้อกำหนดของท้องถิ่น

รูปแบบนี้เป็นการยกเลิกบทนิยามในข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับอื่น

ข้อ... ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “...” ในข้อ... ของ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...

ตัวอย่างเช่น

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “ขยะชุมชน” ในข้อ ๓ ของเทศบัญญัติเทศบาลตำบล... พ.ศ. ....

๘. การเขียนบทนิยามในข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ในการแก้ไขคำนิยามในบทนิยามของข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น สามารถนำรูปแบบการเขียนบทนิยามตามที่กล่าวมาข้างต้นมาปรับใช้ได้ โดยจะต้องอ้างถึงข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดิม หรือหากเคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว ก็ให้อ้างข้อกำหนดของท้องถิ่นที่แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด ในกรณีที่มีการแก้ไขคำนิยามหลายคำติดต่อกันให้เขียนเรียงการยกเลิกคำนิยามติดต่อกันไป

ส่วนที่ ๘
บทรักษาการในข้อกำหนดของท้องถิ่น

ความมุ่งหมายของบทรักษาการในข้อกำหนดของท้องถิ่น

การกำหนดบทรักษาการในข้อกำหนดของท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีเจ้าของเรื่องที่แน่นอนในการรับผิดชอบการปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นๆ เช่น การวางแนวทางการปฏิบัติงาน การประสานงานด้านงบประมาณ การสั่งการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน เป็นต้น โดยผู้รักษาการตามข้อกำหนดของท้องถิ่นยังเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นในกรณีที่สภาท้องถิ่นทำการตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อกำหนดของท้องถิ่นต่างๆ โดยอาจต้องทำการชี้แจงข้อซักถามจากสมาชิกสภาท้องถิ่นในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นๆ ในขณะเดียวกัน บทรักษาการยังช่วยให้ประชาชนสามารถติดต่อกับทางราชการได้อย่างถูกต้องเพราะจะทราบว่าบุคคลใดเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นแต่ละฉบับ

ข้อพิจารณา

๑. โดยทั่วไป ผู้รักษาการตามข้อกำหนดของท้องถิ่น คือ หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่และอำนาจสูงสุดในการบริหารงานในหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เนื่องจากหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นย่อมรวมถึงหน้าที่ในการปฏิบัติการใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ใช้บังคับในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

๒. ลักษณะการดำเนินงานของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการใช้อำนาจปกครองที่ได้รับมาจากหน่วยบริหารราชการส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ กล่าวคือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภทกิจการภายในขอบเขตหน้าที่และอำนาจซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ดังนั้น โดยหลักการแล้ว ผู้รักษาการตามข้อกำหนดของท้องถิ่นจึงเป็นหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นเพียงคนเดียว โดยไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดผู้รักษาการร่วมแต่อย่างใด

๓. ข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ตราขึ้นเพื่อยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับอื่น ปกติไม่จำเป็นต้องมีบทรักษาการ เพราะข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องนั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้อีกต่อไปแล้ว เว้นแต่ในกรณีที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ตราขึ้นเพื่อยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่นอื่นนั้นกำหนดให้ต้องปฏิบัติการใด ๆ เพื่อผลแห่งการยกเลิกนั้น ข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับยกเลิกนั้นอาจจำเป็นต้องมีบทรักษาการด้วย

๔. ตำแหน่งของบทรักษาการในข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ไม่มีการแบ่งหมวดหมู่ซึ่งมีเนื้อหาสาระของข้อกำหนดของท้องถิ่นจำนวนไม่มาก ไม่ซับซ้อน และไม่มีการแบ่งเนื้อหาสาระออกเป็นส่วนย่อยต่างๆ นั้น จะกำหนดไว้เป็นข้อสุดท้ายของข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น

สำหรับข้อกำหนดของท้องถิ่นที่มีการแบ่งหมวดหมู่ซึ่งมีเนื้อหาสาระของข้อกำหนดของท้องถิ่นจำนวนมากและมีการแบ่งเนื้อหาสาระออกเป็นส่วนย่อยต่างๆ นั้น จะกำหนดไว้ต่อจากบทนิยามและอยู่ก่อนการแบ่งหมวดหมู่ที่เป็นเนื้อหาสาระของข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น

<u>แบบการร่างบทรักษาการในข้อกำหนดของท้องถิ่น</u>

๑. กรณีข้อกำหนดของท้องถิ่นมิได้กำหนดให้อำนาจผู้รักษาการมีอำนาจออกข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งเพิ่มเติมเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้น โดยอาจเป็นกรณีที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นเพียงแต่กำหนดหลักการกว้างๆ เป็นการทั่วไป หรือมีเนื้อหาสาระที่ไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการใดๆ เพิ่มเติม

ข้อ... ให้...(หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น)...รักษาการตาม...(ประเภทของข้อกำหนดของท้องถิ่น)...นี้

ตัวอย่างเช่น

ข้อ ๔ ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล...รักษาการตามข้อบัญญัตินี้

๒. กรณีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้อำนาจผู้รักษาการมีอำนาจออกข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งเพิ่มเติมเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้น

ข้อ... ให้...(หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น)...รักษาการตาม...(ประเภทของข้อกำหนดของท้องถิ่น)...นี้ และให้มีอำนาจออกข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตาม...(ประเภทของข้อกำหนดของท้องถิ่น)...นี้

ตัวอย่างเช่น

ข้อ ๔ ให้นายกเทศมนตรี...รักษาการตามเทศบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งเพื่อปฏิบัติการตามเทศบัญญัตินี้

ส่วนที่ ๙
บทเฉพาะกาล

ความมุ่งหมายของบทเฉพาะกาล

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายของคำว่า “บทเฉพาะกาล” ไว้ว่า“ บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้ใช้เฉพาะในช่วงเวลาหนึ่ง หรือกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับกฎหมายนั้น”

การตราข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใดฉบับหนึ่งขึ้นใช้บังคับอาจมีผลกระทบต่อกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปก่อนหน้าวันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นจะมีผลใช้บังคับ ดังนั้น ในบางกรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดบทเฉพาะกาลไว้เพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านระหว่างการใช้ข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเก่าและฉบับใหม่ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ การเขียนบทเฉพาะกาลจึงเป็นการวิเคราะห์โครงสร้างและเนื้อหาสาระของข้อกำหนดของท้องถิ่นทั้งฉบับใหม่และฉบับที่มีอยู่ก่อนหน้า เพื่อหาแนวทางป้องกันปัญหาการใช้บังคับข้อกำหนดของท้องถิ่นที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

โดยสรุป อาจพิจารณาได้ว่าบทเฉพาะกาลมีขึ้นเพื่อประโยชน์ต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. เพื่อให้การดำเนินการและการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงัก จนกลไกตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่จะมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้

๒. เพื่อรองรับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหรือขจัดข้อขัดแย้งในเรื่องต่าง ๆ จากการใช้บังคับข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่

๓. เพื่อรองรับการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของเอกชนที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่ให้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องภายหลังจากที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ

๔. เพื่อกำหนดกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายที่จะใช้บังคับเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะแรกของการใช้บังคับข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่

๕. เพื่อรองรับสิทธิประโยชน์ที่บุคคลได้รับมาโดยผลของกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกให้คงมีอยู่ต่อไป

ข้อพิจารณา

ข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใดจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดบทเฉพาะกาลไว้หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับโครงสร้าง เนื้อหาสาระ และผลทางกฎหมายจากการใช้บังคับข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นๆ ดังนั้น ประเด็นที่จะต้องกำหนดเป็นบทเฉพาะกาลในข้อกำหนดของท้องถิ่นแต่ละฉบับจึงมีความแตกต่างกัน ประกอบกับข้อเท็จจริงและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับต่างๆ ก็มีความหลากหลายเป็นอย่างมาก จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดแบบกฎหมายของบทเฉพาะกาลที่แน่นอนตายตัวได้

อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาสำคัญที่ผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นควรคำนึงถึงในการร่างบทเฉพาะกาลมีดังต่อไปนี้

๑. ผู้ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นต้องพิจารณาว่า เมื่อข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นมีผลใช้บังคับแล้วจะมีผลทำให้สิทธิ หน้าที่ หรือประโยชน์ของบุคคล การปฏิบัติการหรือการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งสิ้นสุดลงหรือไม่ หากเห็นว่าสิ่งเหล่านี้จะต้องสิ้นสุดลง แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้สิ่งเหล่านี้คงมีอยู่ต่อไปเมื่อข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นใช้บังคับ หรือมีอยู่ต่อไปชั่วระยะเวลาหนึ่งจนกว่ากลไกหรือมาตรการที่กำหนดขึ้นตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นจะเกิดหรือมีขึ้นแล้ว ย่อมเป็นกรณีที่จะต้องเขียนบทเฉพาะกาลรองรับไว้

๒. ควรต้องพิจารณาถึงหลักการสำคัญของข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับที่จัดทำขึ้นเสมอ โดยต้องเขียนบทเฉพาะกาลมิให้ขัดแย้งกับส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระของข้อกำหนดของท้องถิ่น เพราะจะส่งผลกระทบต่อการใช้บังคับกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นๆ

๓. กรณีที่ต้องกำหนดบทเฉพาะกาลไว้หลายเรื่อง โดยการเขียนเป็นหลายข้อ ควรต้องจัดเรียงลำดับข้อเหล่านั้นให้เป็นไปตามความสำคัญของเรื่อง

๔. ต้องกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาไว้สำหรับการใช้บังคับบทเฉพาะกาลด้วยเพราะบทเฉพาะกาลดังกล่าวมีผลใช้บังคับเพียงในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น การที่ไม่กำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาในบทเฉพาะกาลไว้ อาจทำให้บทเฉพาะการนั้นมีผลใช้บังคับได้ตลอดไป ในฐานะเป็นบทบังคับเป็นการถาวร มิใช่ในฐานะเป็นบทเฉพาะกาล

สำหรับการกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาในบทเฉพาะกาลนั้น ควรใช้ถ้อยคำที่แสดงให้เข้าใจอย่างชัดเจนว่า เมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาดังกล่าวแล้วจะมีผลทำให้บทเฉพาะกาลนั้นสิ้นสุดลง เช่น “...จนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการโดยหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นตามความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น” หรือ “ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับตั้งแต่วันที่...(ประเภทข้อกำหนดของท้องถิ่น)...นี้ใช้บังคับ” เป็นต้น

๕. การกำหนดเงื่อนเวลาสำหรับการมีผลใช้บังคับของบทเฉพาะกาล ต้องพิจารณาประกอบกับวันใช้บังคับของข้อกำหนดของท้องถิ่นด้วย เนื่องจากกรณีที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นบางประเภทมีการกำหนดวันเริ่มใช้บังคับไว้โดยเชื่อมโยงกับการลงประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นอาจมีช่วงเวลาที่เหลื่อมกัน จึงอาจทำให้เกิดช่องว่างในการใช้กฎหมายหรือปัญหาในการตีความขึ้นได้

๖. บทเฉพาะกาลอาจมีความจำเป็นต้องกำหนดไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแรกหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับปรับปรุงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วยเช่นกัน หากเนื้อหาสาระในข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นมีผลกระทบกับการก่อให้เกิดหรือสิ้นสุดของสิทธิ หน้าที่ หรือประโยชน์ของบุคคลหรือประชาชนในพื้นที่องค์กรส่วนท้องถิ่นนั้น

<u>แบบการร่างบทเฉพาะกาล</u>

ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าการร่างบทเฉพาะกาลนั้นไม่มีรูปแบบที่แน่นอนตายตัว ในที่นี้ จึงจะได้ยกตัวอย่างของบทเฉพาะกาลที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

๑. รองรับคำร้องหรือคำขอที่ได้ยื่นไว้ตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ก่อนหน้าเป็นกรณีที่คำร้องหรือคำขอตามกฎหมายเดิมยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา เมื่อข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่มีผลใช้บังคับคำร้องหรือคำขอดังกล่าวย่อมสิ้นสภาพลงทันทีที่กฎหมายฉบับเดิมถูกยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในเรื่องเดียวกันนั้น ดังนั้น เพื่อมิให้ผู้ซึ่งยื่นคำร้องหรือคำขอตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดิมต้องรับภาระเพิ่มขึ้นจากการที่ได้มีการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่ใช้บังคับ ซึ่งมิใช่ความผิดของผู้ยื่นคำร้องหรือคำขอ จึงสมควรต้องกำหนดบทเฉพาะกาลในเรื่องนี้ไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่ด้วย

ตัวอย่าง

> “คำขออนุญาตใด ๆ ที่ได้ยื่นไว้ตาม...(ชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดิม)... และยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาให้ถือว่าเป็นคำขออนุญาตตามข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้โดยอนุโลม และถ้าคำขออนุญาตดังกล่าวมีข้อความแตกต่างไปจากคำขออนุญาตตามข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้ ...(ผู้มีอำนาจอนุญาตตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่)...มีอำนาจสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมคำขออนุญาตเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้ได้”

๑. รองรับใบอนุญาตที่ออกให้ตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ก่อนหน้าเป็นกรณีที่มีการออกใบอนุญาตให้ตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดิมและข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่ที่ออกมาใช้บังคับ

นั้นมีผลกระทบถึงสิทธิที่มีอยู่ในใบอนุญาตที่ออกให้ตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดิม ดังนั้น เพื่อไม่ให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตามข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดิมต้องเสียหายจากการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่ดังกล่าว จึงสมควรต้องกำหนดบทเฉพาะกาลในเรื่องนี้ไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใหม่ โดยกำหนดให้ใบอนุญาตที่ออกให้ดังกล่าวที่ยังไม่สิ้นสุดอายุยังคงใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดใบอนุญาตนั้น

ตัวอย่าง

> “บรรดาใบอนุญาตที่ออกให้ตาม...(ชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับเดิม)...ก่อนวันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไปจนกว่าใบอนุญาตนั้น ๆ จะสิ้นอายุ”

ส่วนที่ ๑๐

บัญชีท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่น

ความมุ่งหมายของบัญชีท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่น

บัญชีท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดของท้องถิ่น โดยกำหนดให้อยู่ท้ายสุดของข้อกำหนดของท้องถิ่นในส่วนที่ถัดจากเนื้อหาสาระส่วนสุดท้ายของข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งจะมีการลงนามโดยหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น ข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใดมีความจำเป็นที่จะต้องต้องกำหนดบัญชีท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับเนื้อหาสาระของข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นเองว่ามีความเหมาะสมและจำเป็นที่จะต้องกำหนดบัญชีไว้ท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับนั้นหรือไม่

ในบางกรณี เรื่องที่จะต้องนำมาบัญญัติไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นมีรายละเอียดมาก เช่น อัตราภาษี อัตราค่าธรรมเนียม ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนอย่างอื่น รายชื่อสารเคมี ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นเนื้อหาของกฎหมายที่จำเป็นต้องเขียนไว้ในข้อกำหนดของท้องถิ่นที่จะใช้บังคับแก่การนั้น แต่มีสาระค่อนข้างยาว หากนำมาเขียนในบทบัญญัติแต่ละข้อของข้อกำหนดของท้องถิ่น จะทำให้มีเนื้อหาค่อนข้างยืดยาวและไม่ต่อเนื่อง ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมายจึงใช้วิธีการกำหนดบัญชีท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่นขึ้น เพื่อนำรายละเอียดที่ค่อนข้างยืดยาวในบางเรื่องไปไว้ในส่วนบัญชีท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่นแทนการเขียนเป็นรายข้อในส่วนเนื้อหาสาระของข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาของข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาในเรื่องเหล่านี้อาจมีขึ้นได้บ่อยครั้ง การกำหนดแยกส่วนไว้เป็นบัญชีท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่นยังช่วยให้การแก้ไขเพิ่มเติมสามารถกระทำได้โดยไม่กระทบถึงเนื้อหาสาระในส่วนอื่น ๆ

ข้อพิจารณา

๑. ถ้าในบทบัญญัติของข้อกำหนดของท้องถิ่นใช้ถ้อยคำว่า “บัญชีท้าย...(ชื่อประเภทข้อกำหนดของท้องถิ่น)...นี้” รายละเอียดที่จะกำหนดไว้ตอนท้ายของข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น จะอยู่ในรูปของตารางข้อมูล

๒. ถ้าในบทบัญญัติของข้อกำหนดของท้องถิ่นใช้ถ้อยคำว่า “อัตราท้าย...(ชื่อประเภทข้อกำหนดของท้องถิ่น)...นี้” รายละเอียดที่จะกำหนดไว้ตอนท้ายของข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น จะเป็นการเขียนรายละเอียดและข้อมูลเรียงไปตามลำดับ โดยไม่มีการใช้รูปแบบของตารางข้อมูลแต่อย่างใด

๓. รายละเอียดที่จะกำหนดไว้บัญชีท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องและครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในเนื้อหาสาระของข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น

แบบการร่างบัญชีท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่น

๑. ตัวอย่างแบบการร่างบัญชีท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่น

บัญชีท้าย

...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...

ลำดับที่	รายการ	(เรื่องที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นต้องการกำหนด)
๑	๑.๑...(ชื่อรายการ)... ๑.๑.๑ ...(ชื่อเรื่อง)...	... ...

	๑.๑.๒ ...(ชื่อเรื่อง...)	**...**
๒	**...(ชื่อรายการ)...**	**...**
	๒.๑.๑ ...(ชื่อเรื่อง)...	**...**
	๒.๑.๒ ...(ชื่อเรื่อง...)	**...**
๓	**...(ชื่อรายการ)...**	**...**
	๓.๑.๑ ...(ชื่อเรื่อง)...	**...**
	๓.๑.๒ ...(ชื่อเรื่อง...)	**...**

๒. ตัวอย่างแบบการร่างอัตราค่าธรรมเนียมท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่น

อัตราค่าธรรมเนียมท้าย
...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)...

๑. ...(ชื่อค่าธรรมเนียม)...	ฉบับละ ... บาท
๒. ...(ชื่อค่าธรรมเนียม)...	ฉบับละ ... บาท
๓. ...(ชื่อค่าธรรมเนียม)...	ฉบับละ ... บาท
ฯลฯ	ฯลฯ

ส่วนที่ ๑๑

การแบ่งหมวดหมู่ข้อกำหนดของท้องถิ่น

ความมุ่งหมายของการแบ่งหมวดหมู่ข้อกำหนดของท้องถิ่น

กรณีข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับใดมีเนื้อหาค่อนข้างยาวและมีสาระสำคัญหลายเรื่องนั้น ผู้ร่างควรจะแบ่งแยกและจัดเรียงเนื้อหาสาระในข้อกำหนดของท้องถิ่นให้เป็นไปตามลำดับต่อเนื่องกันไปอย่างเป็นระบบ โดยต้องคำนึงว่าเรื่องใดสมควรอยู่ในลำดับก่อนหลังกันอย่างไร เพื่อให้ข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นอ่านแล้วไม่สับสนวกวนหรือต้องใช้เวลานานในการค้นหาเรื่องที่ต้องการทราบ

การแบ่งหมวดหมู่กฎหมายเป็นเทคนิคการร่างกฎหมายที่นำมาใช้เพื่อแบ่งแยกและจัดเรียงเนื้อหาสาระตามลำดับความสำคัญของเรื่องออกเป็นกลุ่มๆ โดยความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายและผู้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายเป็นอย่างดี ตลอดจนยังทำให้การอ่านและการค้นหาเรื่องที่ต้องการทราบเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว โดยสามารถนำมาปรับใช้กับการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นได้โดยตรง

ข้อพิจารณา

๑. หลักการทั่วไปในการแบ่งหมวดหมู่กฎหมายที่เหมาะสมจะนำมาปรับใช้กับการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น จะจัดแบ่งโดยเรียงลำดับจากหน่วยใหญ่ไปหาหน่วยย่อยเป็นดังนี้ “หมวด” “ส่วนที่” และ “ข้อ” แต่หากเป็นข้อกำหนดของท้องถิ่นที่มีเนื้อหาสาระจำนวนไม่มากถึงขนาดที่จำเป็นจะต้องแบ่งออกเป็น “หมวด” “ส่วนที่” และ “ข้อ” ก็สามารถจัดแบ่งให้เหลือเพียง “หมวด” และ “ข้อ” ได้เช่นกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมตามโครงสร้างและเนื้อหาสาระของข้อกำหนดของท้องถิ่นแต่ละฉบับ

อนึ่ง การแบ่งหมวดหมู่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มักมีความซับซ้อนและรายละเอียดเนื้อหาสาระมากกว่าข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้น จะมีหน่วยการจัดแบ่งหมวดหมู่ของกฎหมายที่ละเอียดลงไปกว่านี้ โดยคู่มือเล่มนี้จะมิได้กล่าวถึงรายละเอียดหรือแสดงตัวอย่างแบบการร่างทั้งหมดไว้ ผู้สนใจโปรดศึกษาเพิ่มเติมจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่ระบุไว้ในบรรณานุกรม

๒. วิธีการแบ่งแยกและจัดเรียงลำดับเนื้อหาสาระของข้อบัญญัตินั้น ควรแบ่งแยกและจัดเรียงบทบัญญัติในเรื่องเดียวกันไว้ในหมวดเดียวกัน และใช้ชื่อของหมวดให้ครอบคลุมเนื้อหาทั้งหมด สำหรับเรื่องที่มีลักษณะใช้บังคับทั่วไปไม่เข้ากับเนื้อหาสาระของหมวดใดก็ควรใส่ไว้ในหมวดทั่วไปข้อกำหนดของท้องถิ่น

๓. บทบัญญัติทั่วไปจะต้องอยู่ในลำดับก่อนบทบัญญัติเฉพาะเรื่อง เนื่องจากบทบัญญัติทั่วไปนั้นเป็นบทบัญญัติที่นำไปใช้กับเนื้อหาสาระในส่วนอื่นๆ ของข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นทั้งฉบับ ส่วนบทบัญญัติเฉพาะเรื่องนั้นจะเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งที่กำหนดไว้ ซึ่งในการจัดแบ่งหมวดนั้นมักกำหนดให้มี “หมวด ๑ บททั่วไป” ส่วนบทบัญญัติเฉพาะเรื่องจะจัดเรียงไว้ในหมวดอื่นๆ ในลำดับถัดมาต่อจากหมวดทั่วไป และเรียงลำดับตามความสำคัญของเรื่องทั้งหมด

๔. บทบัญญัติที่ใช้บังคับในลักษณะที่เป็นเนื้อหาสาระของข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นจะเรียงลำดับไว้ก่อนบทเฉพาะกาล ซึ่งบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นเนื้อหาสาระเหล่านี้จะมีผลใช้บังคับตลอดไปจนกว่าจะถูกยกเลิกหรือถูกแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนบทเฉพาะกาลนั้น โดยหลักการแล้ว จะมีผลใช้บังคับเพียงช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งที่กำหนดไว้เท่านั้น

๕. ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติซึ่งจำเป็นจะต้องแทรกลำดับระหว่างเลขข้อที่เรียงไว้อยู่เดิมนั้น ให้ใช้ระบบเลขทับต่อจากเลขข้อก่อนหน้า (ข้อ.../...) ตามลำดับ เช่น การเพิ่มบทบัญญัติระหว่างข้อ ๔ และข้อ ๕ เดิม นั้นให้ใช้เป็น ข้อ ๔/๑, ข้อ ๔/๒, ข้อ ๔/๓, ... ต่อเนื่องไปตามลำดับ เป็นต้น

<u>แบบการร่างการแบ่งหมวดหมู่ข้อกำหนดของท้องถิ่น</u>

๑. แบบการร่างกรณีแบ่งหมวดหมู่เป็น “หมวด” และ “ข้อ”

หมวด ๑

...(ชื่อเรื่อง/บททั่วไป)...

ข้อ ...

หมวด ๒

...(ชื่อเรื่อง)...

ข้อ ...

หมวด ๓

...(ชื่อเรื่อง)...

ข้อ ...

หมวด ๔

...(ชื่อเรื่อง)...

ข้อ ...

หมวด ๕

บทเฉพาะกาล

ข้อ ...

๒. แบบการร่างกรณีแบ่งหมวดหมู่เป็น “หมวด” “ส่วนที่” และ “ข้อ”

หมวด ๑

...(ชื่อเรื่อง)...

ส่วนที่ ๑

...(ชื่อเรื่อง)...

ข้อ ...

ส่วนที่ ๒

...(ชื่อเรื่อง)...

ข้อ ..

หมวด ๒

(ชื่อเรื่อง)...

ส่วนที่ ๑

...(ชื่อเรื่อง)...

ข้อ ...

ส่วนที่ ๒

...(ชื่อเรื่อง)...

ข้อ ...

สรุปโครงสร้างของแบบการร่างของข้อกำหนดของท้องถิ่น

<u>ส่วนที่ ๑ หลักการและเหตุผล</u>

บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่าง...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)... พ.ศ. ... หลักการ .... เหตุผล	**๑. บันทึกหลักการและเหตุผล**

<u>ส่วนที่ ๒ แบบร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น</u>

<u>๒.๑) แบบทั่วไป</u>

ร่าง ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)... ..... พ.ศ. .... --- โดยที่เป็นการสมควรให้มีข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย.....	**๒. ชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น** **๓. คำปรารภ**
อาศัยอำนาจตาม.....	**๔. บทอาศัยอำนาจ**
ข้อ ๑ ข้อบัญญัตินี้เรียกว่า “...(ระบุชื่อร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น)... พ.ศ. ....”	**๕. ชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น**
ข้อ ๒ ข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้ให้ใช้บังคับในเขต.....ตั้งแต่.....เป็นต้นไป	**๕. วันใช้บังคับ**
ข้อ ๓ ให้ยกเลิก (๑) ..... (๒)	**๖. บทยกเลิกข้อกำหนดของท้องถิ่น**
ข้อ ๔ ในข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้ “.....” หมายความว่า ..... “.....” ให้หมายความรวมถึง..... “.....” ไม่หมายความรวมถึง.....	**๗. บทนิยาม**
ข้อ ๕ ให้... (หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น)... รักษาการตามข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้	**๘. บทรักษาการ**
หมวด ๑ ...(ชื่อเรื่อง/บททั่วไป)... ข้อ ... หมวด ๒ ...(ชื่อเรื่อง)... ข้อ ...	**๙. เนื้อหาสาระของข้อกำหนดของท้องถิ่น (โดยอาจมีการแบ่งหมวดหมู่ข้อกำหนดของท้องถิ่น)**

หมวด ๓ ...(ชื่อเรื่อง)... ข้อ ... หมวด ๕ บทเฉพาะกาล ข้อ ... ประกาศ ณ วันที่ ..... ลงชื่อ..... (หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น)	**๑๐. บทเฉพาะกาล**

อัตราค่าธรรมเนียม (๑) .... บาท (๒) .... บาท (๓) .... บาท (๔) .... บาท	**๑๑. บัญชีท้ายข้อกำหนดของท้องถิ่น**

๒.๒) แบบของร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ร่าง ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)... ..... พ.ศ. .... **_____**	**๑. ชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น**
โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของท้องถิ่นว่าด้วย.....	**๒. คำปรารภ**
อาศัยอำนาจตาม.....	**๓. บทอาศัยอำนาจ**
ข้อ ๑ ข้อกำหนดของท้องถิ่นนี้เรียกว่า “ข้อบัญญัติ...(ระบุชื่อร่างข้อกำหนดของท้องถิ่น)... พ.ศ. ....”	**๔. ชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น**
ข้อ ๒ ข้อบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขต.....ตั้งแต่.....เป็นต้นไป	**๕. วันใช้บังคับ**
ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในข้อ ... ของ ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)... และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน “ข้อ ... .”	**(การแก้ไขเพิ่มเติมโดยแก้ไขความที่บัญญัติไว้เดิมทั้งข้อ)**
ข้อ ๔ ให้ยกเลิกความในวรรค...ของข้อ ... ของ ...(ระบุชื่อข้อกำหนดของท้องถิ่น)... และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน “..... .....”	**(การแก้ไขเพิ่มเติมโดยแก้ไขความบางวรรคของข้อที่บัญญัติไว้เดิม)**
ข้อ ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ ... ของ ...(ระบุชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น)... “ข้อ ... .”	**(การแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มความเป็นบทบัญญัติข้อใหม่)**
ข้อ ๖ ให้ยกเลิกข้อ ... ของ ...(ระบุชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น)...	**(การแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกข้อที่บัญญัติไว้เดิมทั้งข้อ)**

ข้อ ๗ ให้ยกเลิกความในหมวด ... ข้อ ... ข้อ ... และข้อ ... ของ ... (ระบุชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น)... และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน “ข้อ ... .”	**(การแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกหมวดและข้อในหมวดที่บัญญัติไว้เดิมทั้งหมวด)**
ข้อ ๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ... ...(ชื่อหมวด)... ข้อ ... ข้อ ... และข้อ ... ของ ...(ระบุชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น)... “หมวด ...” ..... ข้อ ... . ข้อ ... . ข้อ	**(การแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มหมวดและข้อขึ้นใหม่ทั้งหมวด)**
“หมวด ...” บทเฉพาะกาล “ข้อ ... .”	**๖. บทเฉพาะกาล (ถ้ามี)**
ข้อ ... ให้... (หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น)... รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินี้... ประกาศใช้ ณ วันที่ ..... ลงชื่อ..... (หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น)	**๗. บทรักษาการ**

บทที่ ๓ <u>แบบร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม</u>

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์ที่จะร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากจะต้องพิจารณาเนื้อหาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจะต้องคำนึงถึงเนื้อหาของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ และกฎหมายเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากการจัดการมูลฝอยนั้นอาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบอื่นๆ ของทางราชการด้วย การพิจารณาถึงข้อกำหนดและความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย กฎ และระเบียบฉบับต่างๆ อย่างรอบคอบ ย่อมจะทำให้การร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและนำไปบังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ โดยสามารถพิจารณาได้จากตัวอย่างแบบร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อไปนี้

(*<u>หมายเหตุ</u> ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นด้านล่างนี้เป็นเพียงตัวอย่างการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย อย่างไรก็ตาม ร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นตามตัวอย่างด้านล่างนี้ มิได้มีความสมบูรณ์หรือมีวัตถุประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นต้นแบบหรือคัดลอกไปใช้โดยตรง หากแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องพิจารณาปรับใช้ตามสภาวการณ์และความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ต่อไป)

บันทึกหลักการและเหตุผล

หลักการ

ให้มีเทศบัญญัติเทศบาล... เรื่อง หลักเกณฑ์การคัดแยกมูลฝอย พ.ศ. ....

เหตุผล

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับวิธีการคัดแยกมูลฝอย เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและพัฒนาการจัดการมูลฝอยในพื้นที่เทศบาล...ให้สามารถแก้ไขปัญหามูลฝอยที่เพิ่มปริมาณสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบันได้อย่างถูกสุขลักษณะและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราเทศบัญญัตินี้

ตัวอย่าง

-ร่าง-

เทศบัญญัติเทศบาล...

เรื่อง หลักเกณฑ์การคัดแยกมูลฝอย

พ.ศ. ....

โดยที่เป็นการสมควรตราเทศบัญญัติเทศบาล... ว่าด้วยหลักเกณฑ์การคัดแยกมูลฝอย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐ และมาตรา ๓๔/๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ เทศบาล... โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล... และผู้ว่าราชการจังหวัด... จึงตราเทศบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ เทศบัญญัตินี้เรียกว่า “เทศบัญญัติเทศบาล... เรื่อง หลักเกณฑ์การคัดแยกมูลฝอย พ.ศ. ....”

ข้อ ๒ เทศบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล... ตั้งแต่เมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วเจ็ดวัน

ข้อ ๓ ในเทศบัญญัตินี้

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

“มูลฝอยอินทรีย์” หมายความว่า มูลฝอยที่เป็นอินทรียวัตถุ เช่น ซากพืช ซากสัตว์ สารอินทรีย์ เศษอาหาร

“มูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่” หมายความว่า มูลฝอยที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่หรือนำมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ได้ ได้แก่ แก้ว กระดาษ โลหะ พลาสติก และวัสดุอื่นๆ ตามที่นายกเทศมนตรี..... ประกาศกำหนด

“มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน” หมายความว่า มูลฝอยที่ปนเปื้อนหรือมีส่วนประกอบของวัตถุที่อาจเป็นอันตรายหรือกระทบต่อสุขภาพอนามัยของบุคคล หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น สารเคมี วัตถุไวไฟ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดการระเบิด วัตถุที่ทำให้เกิดการระคายเคือง

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้

ข้อ ๔ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารคัดแยกมูลฝอยแต่ละประเภท ดังนี้

(๑) มูลฝอยทั่วไป

(๒) มูลฝอยอินทรีย์

(๓) มูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่

(๔) มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

ข้อ ๕ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารต้องบรรจุมูลฝอยที่คัดแยกแล้วแต่ละประเภทตามข้อ ๔ ในถุงหรือภาชนะบรรจุมูลฝอย ให้เพียงพอและเหมาะสมกับประเภทของมูลฝอยนั้น

ถุงสำหรับบรรจุมูลฝอยต้องมีความทนทาน ไม่ฉีกขาดง่าย ไม่รั่วซึม มีขนาดที่เหมาะสมสามารถเคลื่อนย้ายได้โดยสะดวก การบรรจุมูลฝอยลงในถุงต้องมีปริมาณที่เหมาะสม ปิดถุงด้วยการมัดหรือผนึกด้วยวิธีอื่นใดให้มิดชิด รวมทั้งจัดการป้องกันมิให้มูลฝอย น้ำ กลิ่น หรือสิ่งอื่นอันเกิดจากมูลฝอยตกหล่น รั่วไหลออกจากถุง

ภาชนะบรรจุมูลฝอยต้องทำจากวัสดุที่แข็งแรง ทนทาน ไม่รั่วซึม การบรรจุมูลฝอยลงในภาชนะบรรจุมูลฝอย เช่น ถังสำหรับใส่มูลฝอย ต้องบรรจุในปริมาณที่เหมาะสม ไม่ล้นออกนอกภาชนะ มีฝาปิดมิดชิด เพื่อมิให้มูลฝอย น้ำ กลิ่น หรือสิ่งอื่นอันเกิดจากมูลฝอยตกหล่น รั่วไหลออกจากภาชนะ และสัตว์และแมลงเข้าไปในภาชนะได้

ข้อ ๖ มูลฝอยที่มีสภาพ ลักษณะ หรือขนาด ที่ไม่สามารถบรรจุในถุงหรือภาชนะบรรจุมูลฝอยได้ ให้คัดแยกไว้ต่างหาก โดยจะต้องจัดการให้ถูกสุขลักษณะ หรือตามหลักเกณฑ์ที่นายกเทศมนตรี... ประกาศกำหนด

ข้อ ๗ ให้นายกเทศมนตรี...เป็นผู้รักษาการตามเทศบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามเทศบัญญัตินี้

ประกาศ ณ วันที่ ... เดือน ..... พ.ศ. ....

(ลงชื่อ)

(.....)

นายกเทศมนตรี.....

บทที่ ๔ <u>ข้อหารือที่เกี่ยวข้องกับการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย</u>

<u>ประเด็นหารือที่ ๑</u>

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ก่อสร้างศูนย์จัดการขยะมูลฝอยรวมแบบครบวงจร โดยได้รับจัดสรรงบประมาณจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขต ๖ อำเภอ โดยได้ตกลงร่วมกันให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการก่อสร้างศูนย์จัดการขยะมูลฝอยดังกล่าว โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่า มาตรา ๔๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตราข้อบัญญัติได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และตามมาตรา ๓๔/๑ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยได้ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ (๑๑) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าบริการจัดการขยะมูลฝอย ตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่จังหวัด เห็นว่า มาตรา ๓๔/๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดว่า การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่นนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยโดยตรง แต่อาจได้รับมอบหมายจากราชส่วนท้องถิ่นอื่นได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ (๑๑) กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (๑๑) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม อันแสดงให้เห็นว่า เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลมิใช่องค์การบริหารส่วนจังหวัด การออกข้อบัญญัติให้การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการกำจัดขยะมูลฝอยย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงหารือว่า ความเห็นของจังหวัดดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

<u>แนวทางการวินิจฉัย</u>

ปัจจุบันพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีผลใช้บังคับและโดยที่มาตรา ๓๔/๑ วรรคหนึ่งและวรรคสองแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่าการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใด ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด และในการดำเนินการดังกล่าว ราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทย

กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ประกอบกับมาตรา ๓๔/๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๔/๑ วรรคหนึ่ง มีหน้าที่ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการบริการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้ดำเนินการแทนในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการดำเนินการเพื่อตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดมูลฝอยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

สำหรับในประเด็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองนั้น หมายความว่า เมื่อหน่วยงานตามมาตรา ๑๖ ได้ดำเนินการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนไปแล้วตามที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ต้องไปดำเนินการจัดระบบการบริการสาธารณะอื่นและเมื่อพิจารณาต่อมาในมาตรา ๑๖ ซึ่งกำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ (๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และ (๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย ประกอบมาตรา ๓๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ดำเนินการในส่วนที่หารือมานี้ได้

<u>ประเด็นหารือที่ ๒</u>

เทศบาลเมืองบางบัวทองได้ดำเนินการยกร่างเทศบัญญัติเทศบาลเมืองบางบัวทอง เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. .... โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เนื่องจากในระหว่างการพิจารณาร่างเทศบัญญัติเทศบาลเมืองบางบัวทองในเรื่องดังกล่าวได้มีพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกำหนดเนื้อหาและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นให้ต้องดำเนินการเฉพาะในเรื่องการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการ จึงขอหารือใน ๒ ประเด็น คือ เทศบาลเมืองบางบัวทองจะต้องออกเทศบัญญัติ เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. .... โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติใดและเทศบาลเมืองบางบัวทองจะดำเนินการยกร่างเทศบัญญัติเทศบาลเมืองบางบัวทอง เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. .... โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อไปได้หรือไม่ หรือต้องรอกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวง ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ก่อน ซึ่งจังหวัดนนทบุรีพิจารณาแล้วมีความเห็นในประเด็นแรกว่า หากเทศบาลเมืองบางบัวทองมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตราเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมาใช้บังคับ เทศบาลเมืองบางบัวทองจะต้องอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปพลางก่อน และเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวและมีผลบังคับใช้เมื่อใดแล้ว เทศบาลเมืองบางบัวทองจึงต้องแก้ไขให้เป็นไปตามกฎกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวต่อไป และในประเด็นที่ ๒ เทศบาลเมืองบางบัวทองควรต้องพิจารณาว่า ปัจจุบันประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองบางบัวทองประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับสิ่งปฏิกูลมูลฝอยมากน้อยเพียงใด หรือมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ อย่างไร และหากยังไม่ตราเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าวตามหารือมาบังคับใช้ จะส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่มากน้อย หรือไม่ ซึ่งหากเทศบาลเมืองบางบัวทองพิจารณาแล้วเห็นว่า เทศบาลเมืองบางบัวทองมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตราเทศบัญญัติมาใช้บังคับเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว เทศบาลเมืองบางบัวทองจะสามารถดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปพลางก่อนได้ หรือไม่ อย่างไร

<u>แนวทางการวินิจฉัย</u>

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มุ่งหมายให้การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยซึ่งเป็นปัญหาระดับประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด แต่เนื่องจากในปัจจุบัน การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยมีบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ทำให้ขาดการบูรณาการร่วมกัน โดยเฉพาะการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยแต่ละประเภท อีกทั้งอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บยังไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด สมควรกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ราชการส่วนท้องถิ่นเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการ รวมทั้งกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจนำสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์หรือหาประโยชน์ได้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น ดังนั้น เทศบาลเมืองบางบัวทองควรยกร่างเทศบัญญัติ เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ....

โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ทั้งนี้ ตามแนวทางที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกาศกำหนดไว้ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๒๖๗ ง วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. .... ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการสร้างความรับรู้ให้กับประชาชน ยังไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้น กรณีอัตราค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เทศบาลเมืองบางบัวทองจำเป็นต้องยกร่างเทศบัญญัติเทศบาลเมืองบางบัวทองในส่วนนี้โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ ไปพลางก่อน ตามหลักการใช้กฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวและมีผลใช้บังคับเมื่อใดแล้ว เทศบาลเมืองบางบัวทองจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนั้นต่อไป

ประเด็นหารือที่ ๓

กรณีราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการกำจัดมูลฝอยตามข้อ ๑๗ แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ รวมถึงการกำจัดมูลฝอยชุมชนหรือไม่

แนวทางการวินิจฉัย

บทบัญญัติในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดบทนิยาม “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น โดยมิได้มีบทบัญญัติใดให้รวมถึงขยะอันตรายรวมอยู่ด้วย ดังนั้น เมื่อมูลฝอยดังกล่าวมีอันตรายปนอยู่ กรณีจึงต้องพิจารณาโดยรวมถึงมูลฝอยอันตรายนั้นด้วย ประกอบกับข้อ ๗ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีภาชนะรองรับมูลฝอยไว้ในที่สาธารณะและสถานสาธารณะให้เพียงพอและเหมาะสมกับประเภท ปริมาณมูลฝอย และกิจกรรมในสถานที่นั้น โดยอย่างน้อยต้องมีภาชนะรองรับมูลฝอยทั่วไปและมูลฝอย ที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน และข้อ ๘ (๔) กำหนดให้ภาชนะรองรับมูลฝอยแต่ละประเภทโดยกำหนดให้มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนใช้ภาชนะรองรับมูลฝอยสีส้ม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการคัดแยกมูลฝอย และตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ความหมายคำว่า “มูลฝอย” คือ น. เศษสิ่งของ ที่ทิ้งแล้ว ดังนั้น มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนย่อมเป็นเศษสินค้าหรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด หรือที่อื่นซึ่งถูกที่ทิ้งแล้วตามความหมายสามัญและบทนิยามในพระราชบัญญัติดังกล่าว ราชการส่วนท้องถิ่นจึงอาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการกำจัดมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนนั้น โดยให้คณะกรรมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้คำแนะนำในการจัดทำข้อเสนอเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบตามข้อ ๑๗ แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐

<u>ประเด็นหารือที่ ๔</u>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขายทอดตลาดให้เอกชนดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๒๑๕ (๑) และตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้หรือไม่ ซึ่งจังหวัดลพบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ ในหมวดที่ ๓ ส่วนที่ ๒ การมอบหมายเอกชน เก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย ข้อ ๒๒ กำหนดให้คณะกรรมการจังหวัดให้คำแนะนำแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการนำมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปดำเนินการใช้ หรือหาประโยชน์ โดยวิธีการจำหน่าย จ่าย โอน โดยให้คำนึงถึงศักยภาพ ต้นทุน ความคุ้มค่า และประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถนำขยะที่จัดเก็บได้และขยะตกค้างสะสมไปหาประโยชน์ได้ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๒๑๕ (๑) แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าว ยังไม่เคยปรากฏว่ามีแนวทางปฏิบัติมาก่อน จึงหารือแนวทางการปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๒๒ และข้อ ๒๓

<u>แนวทางการวินิจฉัย</u>

มาตรา ๓๔/๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดว่า ขยะมูลฝอยที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้ให้นำไปดำเนินการใช้หรือหาประโยชน์ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ประกอบประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๒๒ กำหนดให้คณะกรรมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจังหวัดอาจให้คำแนะนำในการนำมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์โดยวิธีการจำหน่าย จ่าย โอน ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงศักยภาพ ต้นทุน ความคุ้มค่า และประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ดังนั้น คณะกรรมการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจังหวัดจึงอาจให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยตกค้างสะสมโดยวิธีการจำหน่ายขายทอดตลาดขยะมูลฝอยให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน กำจัด หรือหาประโยชน์จากการจัดการขยะมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ ตามมาตรา ๓๔/๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันโดยปฏิบัติตามข้อ ๒๑๕ (๑) แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยอนุโลม และให้ถือปฏิบัติตามแนวทางในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๑๐.๕/ว ๐๒๖๓ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑

บรรณานุกรม

กรมอนามัย. ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข. (๒๕๖๐). คู่มือแบบการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕.

ธรรมนิตย์ สุมันตกุล. การร่างกฎหมายลำดับรอง. สืบค้นเมื่อ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๑, จาก http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=๑๘๐

ธรรมนิตย์ สุมันตกุล. การร่างบทเฉพาะกาล. สืบค้นเมื่อ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑, จาก http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=I&actCode=๓๙&head=๔&item=n๕

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๑, จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คณะทำงานโครงการปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมาย. (๒๕๕๑) คู่มือแบบการร่างกฎหมาย.