

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

นาย อธิพงษ์ ปรานีวิทยา



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. 2539

ISBN 974-634-504-4

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 16994 401

**The Role and Authority of the Bangkok Metropolitan Administration
toward urban environmental protection according to
The Public Health Act, B.E. 2535**



Mr. Thitipong Prativittaya

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
For the Degree of Master of Laws**

**Department of Law
Graduate School**


Chulalongkorn University

1996

ISBN 974-634-504-4

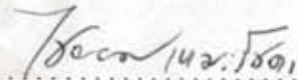
หัวข้อวิทยานิพนธ์ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เมือง
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
โดย นายธิตพงษ์ ปราดนวิทยา
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.สุเมีย์ มัลลิกะมาส

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

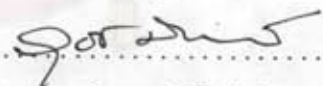


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. ทันติ อุงสุวรรณ)

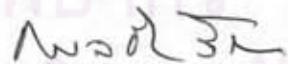
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



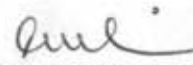
.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ไชยสิทธิ์ หนึ่งขันธ์)



.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุเมีย์ มัลลิกะมาส)



.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลรัช รัตนสกาวงศ์)



.....กรรมการ
(อาจารย์ ตลอด จรูญรัตน์)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมเพียงแผ่นเดียว

วิทยานิพนธ์ ปราดนวิทยา : บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในการพิทักษ์
สิ่งแวดล้อมเมืองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 (THE ROLE AND
AUTHORITY OF THE BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION TOWARD URBAN
ENVIRONMENTAL PROTECTION ACCORDING TO THE PUBLIC HEALTH ACT, 2535)
อาจารย์ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาสย์, 161 หน้า.
ISBN : 974-634-504-4

การศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการดูแลและแก้ไขปัญหาสังแวดล้อม
เมืองของกรุงเทพมหานคร ในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการ
สาธารณสุข พ.ศ.2535 ในเรื่องการจัดมูลฝอย สุขลักษณะของอาคาร เหนือราคาขาย การควบคุมการ
เลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสม
อาหาร และการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

จากการศึกษาพบว่า

1. เนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กำหนดอำนาจหน้าที่ของ
กรุงเทพมหานคร ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองอย่างกว้างขวาง แต่เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครยังมีได้
ใช้อำนาจอย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

2. ส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง ได้แก่
ส่วนราชการระดับสำนักและสำนักงานเขต ปัจจุบันยังไม่มีความสัมพันธ์กันทางด้านกฎหมาย ทำให้การ
พิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองยังไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง

3. กรุงเทพมหานครยังมีได้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มา
บังคับใช้อย่างจริงจังและครบถ้วน เนื่องจากข้อกำหนดของกรุงเทพมหานคร ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข ยังเป็นเพียงร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่มีผลบังคับใช้ประกอบกับในทางปฏิบัติ
กรุงเทพมหานครได้อาศัยบทบัญญัติของกฎหมายอื่นแทนได้

ดังนั้น เพื่อให้การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานคร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ
บรรลุผลอย่างแท้จริง กรุงเทพมหานครจึงควรดำเนินการดังนี้ (1) เร่งรัดออกข้อบัญญัติฯ ให้รวดเร็วขึ้น
(2) ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้กับเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ (3) กำหนด
ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักและสำนักงานเขตให้ชัดเจนขึ้น (4) เน้นหนักให้มีการนำเอาบทบัญญัติของ
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาบังคับใช้อย่างจริงจัง

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา.....2538.....

ลายมือชื่อนิสิต.....*ชัชพรณ์ ปราดนวิทยา*.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....*[ลายมือ]*.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

C 470953: MAJOR LAW
KEY WORD:

:PUBLIC/ HEALTH/ BMA

THITIPONG PRATVITTAYA : THE ROLE AND AUTHORITY OF THE BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION TOWARD URBAN ENVIRONMENTAL PROTECTION ACCORDING TO THE PUBLIC HEALTH ACT, 2535. THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. SUNEI MALLIKAMARL, Ph.D. 161 pp. ISBN : 974-634-504-4

This research aims to study the administrative guidelines of the Bangkok Metropolitan Administration as a municipal authority in protecting and resolving the urban environmental pollution under the Public Health Act B.E.2535. The research emphasizes mainly on the rubbish disposal, building attribution, nuisance, feeding and loosing animals control, health dangerous activities, marketplace, food sale and storage location and public vendor.

The research reveals that:- (1) The public Health Act B.E.2535 widely authorize the Bangkok Metropolitan Administration to protect the urban environment. The officials of the Bangkok Metropolitan Administration, nevertheless, do not use their full power due to the lack of understanding of thier roles and authorities under the laws. (2) The Bangkok Metropolitan Administration authority related to the protection of urban environment, i.e. the bureau and district offices, currently does not have a legal relationship; therefore, the protection cannot reach the effective level. (3) The Bangkok Metropolitan Administration does not strictly and fully enforce the Public Health Act B.E.2535 The reason is that the municipal regulations issued by the Bangkok Metropolitan Administration under the Public Health Act B.E.2535 is merely a draft of regulation which does not have binding effect. The Bangkok Metropolitan Administration also practically relies on the other Acts.

The protection of urban environment of the Bangkok Metropolitan Administration shall be more efficient and effective upon proceeding as follows:- (1) Rapidly issuing the municipal regulations. (2) Regularly promoting the knowledge and understanding the environmental laws to the officials. (3) Clearly determining the relationship between the bureau and the district offices. (4) Emphasizing the enforcement of the Public Health Act B.E.2535.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
ปีการศึกษา.....2538

ลายมือชื่อนิสิต.....*วิศิตพงษ์ ปรากฏนวิศิต*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....*สุวิทย์*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จสว่างด้วยความช่วยเหลืออย่างยิ่ง ของรองศาสตราจารย์
ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ซึ่งท่านได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ
ตรวจแก้และช่วยเหลือในการศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ ประธานกรรมการ
สอบวิทยานิพนธ์และรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์โดย
ท่านได้โปรดสละเวลาอันมีค่าในการแนะนำและให้ข้อคิดต่าง ๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ
ไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนในคร้กระลึกถึงพระคุณ อาจารย์ตลอด จรูญรัตน์ หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการ
ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งท่านเป็นทั้งอาจารย์และผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน ที่ได้ประสิทธิ์
ประสาท ความรู้และประสบการณ์ ตลอดจนให้โอกาสแก่ผู้เขียนอย่างมาก

ตลอดระยะเวลาของการศึกษาหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิตนี้ ผู้เขียนได้รับทั้งกำลังใจ
และกำลังใจจากบิดามารดา ผู้เขียนขอระลึกถึงพระคุณตลอดไป

สุดท้ายขอขอบคุณ คุณจิรภรณ์ ชาอุทัย ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจตลอดมา
รวมทั้งคุณสุภาพรณ สร้อยน้อย ที่ได้ช่วยเหลือด้านการพิมพ์วิทยานิพนธ์บางส่วนให้กับผู้เขียน

ชิตินันท์ ปราณวิทยา

พฤษภาคม 2539

ศูนย์วิทยุกระจายเสียง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1 ความเป็นมา.....	1
1.2 ความสำคัญของปัญหา.....	7
1.3 สภาพปัญหาของสิ่งแวดล้อมเมืองในกรุงเทพมหานคร.....	7
1.4 ความจำเป็นในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานคร.....	10
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	12
3. ขอบเขตของการวิจัย.....	13
4. สมมติฐานในการวิจัย.....	13
5. วิธีดำเนินการวิจัย.....	14
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	14
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวความคิดที่สนับสนุนการใช้อำนาจของกรุงเทพมหานคร ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง.....	15
1. ความสำคัญของการศึกษาทฤษฎีกฎหมาย.....	15
2. ทฤษฎีและแนวความคิดที่สนับสนุนการใช้อำนาจของกรุงเทพมหานคร ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมือง.....	16
2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐ.....	18
2.1.1 ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ.....	18
2.1.2 หลักการจำกัดอำนาจและการให้บริการสาธารณะ.....	26
2.1.3 หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ.....	29
2.1.3.1 หลักการรวมอำนาจ.....	31
2.1.3.2 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง.....	33

2.2	ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เมือง.....	37
2.2.1	ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม.....	38
2.2.2	แนวความคิดการมีส่วนร่วมของสาธารณชน.....	41
บทที่ 3	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และการบังคับใช้ของกรุงเทพมหานคร.....	46
1.	วิวัฒนาการของงานสาธารณสุข.....	48
2.	แนวความคิด วัตถุประสงค์และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535.....	54
3.	สาเหตุของการยกเลิกพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484.....	55
4.	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และ การบังคับใช้เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานคร.....	57
4.1	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเมือง.....	57
4.1.1	การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง.....	57
4.1.1.1	การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย.....	57
4.1.1.2	สุขลักษณะของอาคาร.....	59
4.1.1.3	การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์.....	60
4.1.1.4	ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสวยอาหาร..	61
4.1.1.5	การจำหน่ายในที่หรือทางสาธารณะ.....	64
4.1.2	การควบคุมและระงับมลพิษทางน้ำ อากาศและเสียง.....	65
4.1.2.1	เหตุรำคาญ.....	66
4.1.2.2	กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ.....	67
5.	องค์กรของกรุงเทพมหานครที่นำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไปบังคับใช้.....	69
5.1	ระดับสำนัก.....	71
5.2	สำนักงานเขต.....	71

6. สภาพบังคับของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และ	
การบังคับใช้เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานคร.....	72
6.1 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง.....	74
6.1.1 การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย.....	74
6.1.2 สุขลักษณะของอาคาร.....	79
6.1.3 การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์.....	81
6.1.4 ตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร.....	84
6.1.5 การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ.....	88
6.2 การควบคุมและระงับมลพิษทางน้ำ อากาศและเสียง.....	101
6.2.1 เพศุร่าคาญ.....	101
6.2.2 กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ.....	104
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	109
รายการอ้างอิง.....	116
ภาคผนวก.....	119
ประวัติผู้เขียน.....	161

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย