

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ
ตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

กรมควบคุมมลพิษได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๓๐๒/๑๑๐๓๖ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กรมควบคุมมลพิษได้หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จำนวนสี่ประเด็น โดยประเด็นที่สามถามว่า “กรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจพบว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือของเสีย เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ ออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือของเสียได้ทันที หรือจะต้องทำการเก็บตัวอย่างน้ำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายกำหนดก่อนการดำเนินการออกคำสั่งดังกล่าว และหากผลวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำมีค่าอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายกำหนด จะสามารถบังคับการตามมาตรา ๗๐ ได้หรือไม่” ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๖๖ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ แจ้งว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ตอบข้อหารือว่า “โดยที่ มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามประเภทที่ได้กำหนดไว้ตาม มาตรา ๖๙ ไว้อย่างชัดเจนที่จะต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด โดยมีได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อน ประกอบกับอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตาม มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นการใช้อำนาจอันเนื่องมาจากการประกาศกำหนด ประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๖๙ ดังนั้น เมื่อแหล่งกำเนิดมลพิษใดเป็น แหล่งกำเนิดมลพิษตามประเภทที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น จึงมีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้า พนักงานควบคุมมลพิษกำหนด และในกรณีที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตรวจพบว่าเจ้าของหรือผู้ ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นไม่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย เจ้า

พนักงานควบคุมมลพิษย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียได้ทันที”

กรมควบคุมมลพิษจึงขอหารือว่า เมื่อมีการประกาศกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมตามมาตรา ๖๙ แล้ว เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องประกาศเป็นการทั่วไปกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมตามมาตรา ๖๙ นั้น ๆ มีระบบบำบัดน้ำเสียก่อนหรือไม่ หลังจากนั้น หากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไปตรวจสอบและพบว่าแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษประกาศกำหนด เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงออกคำสั่งตามมาตรา ๗๐ เป็นการเฉพาะให้แหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ๆ จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียตามที่ได้มีการประกาศกำหนดไว้แล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมควบคุมมลพิษ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ประเด็นที่กรมควบคุมมลพิษประสงค์จะหารือในครั้งนี้มีว่า เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกาศเป็นการทั่วไปอีกครั้งหนึ่งเพื่อกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมตามมาตรา ๖๙ บางประเภทมีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามมาตรา ๗๐ ได้หรือไม่

ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๕^๑ และมาตรา ๖๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กันในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมาตรา ๕๕ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม และมาตรา ๖๙ ได้

^๑ มาตรา ๕๕ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๖๙ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา ๕๖ หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๘

กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕^๓ และเมื่อแหล่งกำเนิดมลพิษใดเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษตามที่ประกาศในมาตรา ๖๔^๔ แล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามประเภทที่ได้กำหนดไว้นั้น มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดตามมาตรา ๗๐^๕ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ นี้เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเชิงป้องกัน ทั้งนี้ เพื่อควบคุมและป้องกันมิให้เกิดมลพิษเกินเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อน รวมถึงการประกาศเป็นการทั่วไปอีกครั้งหนึ่งเพื่อกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมตามมาตรา ๖๔ บางประเภทมีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามมาตรา ๗๐ แต่อย่างไรก็ดี ดังนั้น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงไม่มีอำนาจในการออกประกาศเป็นการทั่วไปกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมตามมาตรา ๖๔ บางประเภทมีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามมาตรา ๗๐ ในทางตรงกันข้ามเมื่อมีประกาศกำหนดประเภทแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา ๖๔ แล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวมีหน้าที่ตามมาตรา ๗๐ ที่จะต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด^๖ และหากปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในประกาศที่ออกตามมาตรา ๖๔ ไม่ก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๕ มาตรา ๗๐ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา ๖๔ มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เพื่อการนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่กำหนดให้ทำการก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีขึ้นนั้นด้วยก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๖๕ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๗๓/๒๕๕๐)

บำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นทำการก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียได้^๗ ไม่ว่าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นจะดำเนินการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมเกินเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๕^๘ หรือไม่

อนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๗๐^๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๖๙^{๑๐} มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด นั้น มิได้เป็นบทบัญญัติที่ให้ดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการกำหนดว่าแหล่งกำเนิดมลพิษใดจะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม เนื่องจากการกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนั้น เป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเฉพาะแต่ถ้ากรมควบคุมมลพิษเห็นว่าแหล่งกำเนิดมลพิษที่ได้มีการประกาศกำหนดไว้ตามมาตรา ๖๙ แหล่งใดมิได้ก่อให้เกิดมลพิษหรือไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมอีกต่อไป กรมควบคุมมลพิษก็สมควรเสนอต่อรัฐมนตรีและคณะกรรมการควบคุมมลพิษให้มีการปรับปรุงแก้ไขประกาศตามมาตรา ๖๙ ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

^๗ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษปฏิบัติตามมาตรา ๗๐ และมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๕๑๙ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ ถึงกรมควบคุมมลพิษ (เรื่องเสร็จที่ ๔๗๕/๒๕๔๘)

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น