

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจัดการมูลฝอยในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งตั้งอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่น

กรมอนามัยได้มีหนังสือที่ สธ ๐๗๑๖/๘๘๙๔ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลาง และสำนักงานจังหวัดลำพูนได้ขอหารือคณะกรรมการสาธารณสุขเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการมูลฝอยในเขตพื้นที่รับผิดชอบซึ่งครอบคลุมถึงพื้นที่ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ซึ่งคณะกรรมการสาธารณสุขได้พิจารณาเบื้องต้นแล้วมีข้อสรุปในส่วนหนึ่ง แต่ยังมีปัญหาข้อกฎหมายที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ในประเด็นว่า “กรณีการนิคมอุตสาหกรรมฯ จัดให้มีระบบกำจัดมูลฝอยทั่วไปบริการให้แก่โรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรม โดยมีการคิดค่าใช้จ่ายในการกำจัดด้วยนั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ จะต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่” ทั้งนี้เพราะมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” และในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า “ให้ กนอ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ ซึ่งอำนาจนี้ให้รวมถึง (๔) การควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการค้าเพื่อส่งออก ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรม หรือการประกอบการค้าเพื่อส่งออก และผู้ใช้ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย รวมทั้งการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขหรือที่กระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม” นอกจากนี้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๗ ได้กำหนดว่า “นิคมอุตสาหกรรมแต่ละประเภทต้องมีระบบสาธารณสุขปลอดภัยสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการที่จำเป็นอย่างน้อยดังต่อไปนี้ (๑) เขตอุตสาหกรรมทั่วไป.....(ข) ระบบจัดการกากอุตสาหกรรม มูลฝอย และสิ่งปฏิกูล.....” ซึ่งในที่ประชุมคณะกรรมการสาธารณสุขมีข้อคิดเห็นเป็น ๒ แนวคิด ดังนี้

แนวคิดที่ ๑ เห็นว่า การนิคมอุตสาหกรรมฯ เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มีอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๔) คือ การควบคุมดูแลให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมในเขตอุตสาหกรรมปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายการสาธารณสุขและกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือกฎหมายอื่น ๆ แต่ไม่มีหน้าที่

ให้บริการกำจัดมูลฝอยแต่อย่างใด ดังนั้น หากการนิคมอุตสาหกรรมฯ จัดให้มีระบบกำจัดมูลฝอยทั่วไปบริการแก่โรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมโดยคิดค่าบริการ จึงต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย

แนวคิดที่ ๒ เห็นว่า การนิคมอุตสาหกรรมฯ เป็นนิติบุคคลมีอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งหมายรวมถึงการจัดการตามกฎหมายการสาธารณสุขและกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๗ กำหนดให้ต้องมีระบบสาธารณสุขปโภค ซึ่งรวมทั้งระบบจัดการกากอุตสาหกรรม มูลฝอย และสิ่งปฏิกูลด้วย จึงเป็นหน้าที่ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ตามกฎหมาย ดังนั้น จึงไม่ต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด

เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นข้อกฎหมายซึ่งมีความสำคัญไม่สามารถหาข้อยุติในที่ประชุมคณะกรรมการสาธารณสุขได้ ดังนั้น กรมอนามัยจึงขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ากรณีการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจัดให้มีระบบกำจัดมูลฝอยทั่วไปบริการให้แก่โรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรม โดยมีการคิดค่าใช้จ่ายในการกำจัดด้วยนั้น การนิคมอุตสาหกรรมฯ จะต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมอนามัย ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม และผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้ดำเนินการจัดให้มีระบบกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเพื่อให้บริการแก่โรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรม โดยมีการเก็บค่าบริการจากโรงงานในการกำจัดมูลฝอยด้วย แต่ไม่ได้บังคับให้ทุก ๆ โรงงานจะต้องมารับบริการกำจัดมูลฝอยซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้ดำเนินการจัดทำขึ้น สำหรับโรงงานอื่น ๆ ที่ไม่ได้ใช้บริการของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ก็ได้ไปใช้บริการระบบกำจัดมูลฝอย ซึ่งมีเอกชนที่ดำเนินการรับกำจัดมูลฝอยอยู่แล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) เห็นว่า มาตรา ๖ (๑) และ (๒)^๑ แห่ง

^๑ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้น เรียกว่า "การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย" เรียกโดยย่อว่า "กนอ." และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ.

(๒) การปรับปรุงที่ดินตาม (๑) เพื่อให้บริการ ตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการค้าเพื่อส่งออก และผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบการค้าเพื่อส่งออก เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงบำบัดน้ำเสีย ไฟฟ้า ประปา และโทรคมนาคม เป็นต้น

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมและปรับปรุงที่ดินเพื่อให้บริการตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานให้แก่ผู้ประกอบการ และเพื่อให้การดำเนินงานอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ บทบัญญัติตามมาตรา ๓๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงได้บัญญัติให้นิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตามมาตรา ๑๐ (๔)^๓ บัญญัติให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมีอำนาจดำเนินงานที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข และในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม จะต้องมีการจัดการกากอุตสาหกรรม มูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ทั้งนี้ ตามข้อ ๗^๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการนิคม

อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งการกำหนดให้มีระบบดังกล่าวขึ้นนั้น เป็นเพียงเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในแต่ละแห่งเท่านั้น แต่ไม่ได้หมายความว่า การนิคมอุตสาหกรรมฯ จะกระทำตัวเองโดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ในกรณีเรื่องการจัดการมูลฝอยดังกล่าว ได้มีประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ ๔๗/๒๕๔๑^๕ เรื่อง

^๒ มาตรา ๓๗ นิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓ มาตรา ๑๐ ให้ กนอ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) การควบคุมการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการค้าเพื่อส่งออก ผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบการค้าเพื่อส่งออก และผู้ใช้ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย รวมทั้งการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข หรือที่กระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ ข้อ ๗ นิคมอุตสาหกรรมแต่ละประเภทต้องมีระบบสาธารณสุขโรค สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการที่จำเป็นอย่างน้อยดังต่อไปนี้

(๑) เขตอุตสาหกรรมทั่วไป

ฯลฯ

ฯลฯ

(ข) ระบบจัดการกากอุตสาหกรรม มูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ข้อ ๓ ให้ผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมที่มีสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วดำเนินการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๓.๓ การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามนัยประกาศนิคมอุตสาหกรรมที่ ๒๙/๒๕๔๑ เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วในนิคมอุตสาหกรรม และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ฯลฯ

ฯลฯ

การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วในนิคมอุตสาหกรรม ข้อ ๓ กำหนดวิธีการให้ผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมที่มีสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วดำเนินการ ซึ่งในข้อ ๓.๓ กำหนดให้การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วในนิคมอุตสาหกรรม นอกจากจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ยังจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย ซึ่งหากพิจารณาบทบัญญัติ ตามมาตรา ๑๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว จะเห็นว่าได้กำหนดให้การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และตามมาตรา ๑๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้ผู้ที่จะดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจด้วยการคิดค่าบริการ หรือเป็นการดำเนินการโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ จะต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น การที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้ ก็เพื่อต้องการที่จะควบคุมการดำเนินงานของบุคคลผู้ดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนผู้รับบริการเป็นสำคัญ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการให้มีระบบกำจัดมูลฝอยในเขตนิคมอุตสาหกรรม และเขตนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการกำจัดมูลฝอยดังกล่าวนี้ การนิคมอุตสาหกรรมฯ ได้คิดค่าบริการในการกำจัดมูลฝอยจากโรงงานต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมด้วย ลักษณะการดำเนินงานของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ดังกล่าวนั้น มีลักษณะเป็นการดำเนินการกิจการที่ได้รับประโยชน์ตอบแทนจากโรงงานที่มาใช้บริการด้วยการคิดค่าบริการ จึงเป็นการดำเนินการกิจการที่ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา ๑๙^๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วย เพราะในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีข้อยกเว้นให้หน่วยงานอื่นใดหรือบุคคลใดมีอำนาจดำเนินการในเรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นโดยมีการคิดค่าบริการ นอกจากเป็นการดำเนินงานโดยราชการส่วนท้องถิ่นนั้นหรือเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๘^๙ และมาตรา ๑๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

^๖ มาตรา ๑๘ การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการตามวรรคหนึ่งแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นหรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา ๑๙ ก็ได้

^๗ มาตรา ๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗ , ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖ , ข้างต้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗ , ข้างต้น



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๕