

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

กรมควบคุมมลพิษ ได้มีหนังสือที่ ทส ๐๓๐๒/๓๒๗๓ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐)^๑ ว่าประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ที่แต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ นั้น ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการจัดการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นภายในเขตของตน โดยมีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้คำแนะนำช่วยเหลือ และควบคุมตรวจสอบอีกระดับหนึ่ง มิได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแต่อย่างใด แสดงว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ประสงค์ที่จะให้บุคคลเดียวกันดำรงตำแหน่งทั้งสองตำแหน่งในเวลาเดียวกัน นอกจากนั้น บุคคลซึ่งจะได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสมควรที่จะเป็นบุคคลซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญตามมาตรฐานการจัดการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจไม่ใช่บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในระดับดังกล่าว

จากความเห็นดังกล่าวข้างต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม จึงได้ออกประกาศกระทรวงฯ ฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ ยกเลิกการแต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๐) และยกเลิกการแต่งตั้งนายกเทศมนตรี ปลัดเมืองพัทยา ประธานสภาตำบล ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๓) แต่ในขณะเดียวกันได้มีประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๕ เรื่องแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมใช้อำนาจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่งตั้งให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามภารกิจที่ถ่ายโอน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๓๐๘ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๖๑ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๓

กรมควบคุมมลพิษจึงขอหารือว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะแต่งตั้งให้ข้าราชการหรือเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้อยู่ได้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น จะขัดกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมควบคุมมลพิษ) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลางไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรจำนวนมากที่น่าจะสามารถปฏิบัติงานได้มากกว่าส่วนกลาง แต่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการด้านการควบคุมมลพิษมิได้มีการศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมิได้สอบถามข้อมูลและความคิดเห็นจากกรมควบคุมมลพิษที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการในเรื่องดังกล่าวโดยตรง ซึ่งได้เคยดำเนินการลักษณะดังกล่าว ได้แก่ มีการประกาศแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้ว แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้แจ้งความเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมซึ่งรับผิดชอบเรื่องการดำเนินการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในขณะนั้นว่า การแต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงได้มีการประกาศยกเลิกการแต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติความสัมพันธ์ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ^๒ กับเจ้าพนักงานท้องถิ่น^๓ ไว้ โดยให้เจ้าพนักงาน

^๒“เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้

^๓“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

- (๑) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (๒) ประธานสภาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (๕) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

ควบคุมมลพิษเป็นผู้ให้คำแนะนำและช่วยเหลือเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา ๖๐^๕ ที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษโดยให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแนะนำและช่วยเหลือตามความจำเป็น หรือมาตรา ๗๕^๖ ที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย หรือมาตรา ๘๓ (๓)^๗ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียรวม เป็นต้น ดังนั้น การที่จะแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง จะส่งผลให้ผู้ดำเนินการกับผู้ตรวจสอบการดำเนินการและผู้ให้คำปรึกษาเป็นบุคคลเดียวกัน ซึ่งเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้เคยให้ความเห็นไว้^๘

(๖) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอย่างอื่น นอกเหนือจาก (๑) ถึง (๕) ข้างต้น ที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

“มาตรา ๖๐ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา ๓๗ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแนะนำและช่วยเหลือตามความจำเป็น

“มาตรา ๗๕ ในเขตควบคุมมลพิษใด หรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมและไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจกำหนดวิธีการชั่วคราว สำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียซึ่งเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ ได้ตามที่จำเป็นจนกว่าจะได้มีการก่อสร้างติดตั้ง และเปิดดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๘๓ ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติราชการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจดำเนินการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือส่วนราชการนั้น

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

สำหรับกรณีที่แต่งตั้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนั้น แม้ตามมาตรา ๑๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถแต่งตั้งบุคคลใดดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ก็ตาม แต่โดยที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น การแต่งตั้งให้ผู้ใต้บังคับบัญชามาทำหน้าที่ดังกล่าวจึงย่อมเป็นไปไม่ได้ เพราะผู้ใต้บังคับบัญชาย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้

ในกรณีที่แต่งตั้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว เป็นเพียงอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยทั่วๆ ไปเท่านั้น มิได้มีลักษณะเดียวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ดังนั้น จึงสามารถที่จะแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๖

^๔มาตรา ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้