

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

กรมควบคุมมลพิษได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๓๐๒/๒๐๘๓ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๗ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปความได้ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ กรมควบคุมมลพิษได้รับเรื่องร้องเรียนว่า อาคารไอทีเอฟ - สีสลมพาส ถนนสีลม แขวงสุริยวงศ์ เขตบางรัก ได้ปล่อยน้ำเสียทำให้เกิดกลิ่นเหม็นแถมราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง กรมควบคุมมลพิษจึงมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ และพบว่า อาคารไอทีเอฟ-สีลมพาส เป็นอาคารชุด มีห้องพักอาศัยรวมจำนวน ๙๑๓ ห้อง ซึ่งถือเป็นแหล่งควบคุมมลพิษที่จะต้องควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมตาม (๑) ของบทนิยามคำว่า “อาคาร” ในข้อ ๑ ของประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทของอาคารเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๓๗ เจ้าหน้าที่จึงเก็บตัวอย่างน้ำทิ้งที่ผ่านระบบบำบัดน้ำเสียของอาคารมาตรวจสอบ ปรากฏว่าน้ำทิ้งมีค่าความสกปรกในรูปบีโอดีเท่ากับ ๖๘ มิลลิกรัมต่อลิตร และค่าสารแขวนลอยเท่ากับ ๔๕ มิลลิกรัมต่อลิตร ซึ่งเกินค่ามาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๓๗ ซึ่งกำหนดค่าความสกปรกในรูปบีโอดีไม่เกิน ๒๐ มิลลิกรัมต่อลิตร และค่าสารแขวนลอยไม่เกิน ๓๐ มิลลิกรัมต่อลิตร ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๖ เจ้าหน้าที่ได้เก็บตัวอย่างน้ำทิ้งของอาคารมาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง และพบว่าค่าความสกปรกในรูปบีโอดีเท่ากับ ๖๔ มิลลิกรัมต่อลิตร และค่าสารแขวนลอยเท่ากับ ๖๖ มิลลิกรัมต่อลิตร ซึ่งยังเกินค่ามาตรฐานที่ทางราชการกำหนดไว้เช่นเดิม

๒. อธิบดีกรมควบคุมมลพิษในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามประกาศกระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๗ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีหนังสือที่ ทส ๐๓๐๗/๓๕๑๗ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ ออกคำสั่งให้ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดไอทีเอฟฯจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสียของอาคารให้สามารถบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนดภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ต่อมา เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๖ เจ้าหน้าที่กรมควบคุมมลพิษได้ไปตรวจสอบตัวอย่างน้ำทิ้งจากอาคารแล้ว พบว่า น้ำทิ้งมีค่าความสกปรกในรูปบีโอดี เท่ากับ ๔๐ มิลลิกรัมต่อ

ลิตร และค่าสารแขวนลอยเท่ากับ ๓๒ มิลลิกรัมต่อลิตร ซึ่งยังเกินค่ามาตรฐานที่ทางราชการกำหนด และพบว่าอาคารไม่ได้เปิดใช้เครื่องเติมอากาศ เพียงแต่สูบน้ำเสียผ่านระบบบำบัดโดยไม่ได้มีการบำบัดแต่อย่างใด

๓. จากข้อเท็จจริงดังกล่าว กรมควบคุมมลพิษจึงขอหารือว่า เมื่อมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และโดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ไม่ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองแหล่งมลพิษฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ออกตามความในมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ในกรณีนี้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะนำมาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมควบคุมมลพิษ โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรมควบคุมมลพิษแล้ว เห็นว่า มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับให้การปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม แต่หากเจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายฉบับนั้นจะเกิดผลน้อยกว่าเจ้าหน้าที่ก็สามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองของส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครอง ในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไปใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สำหรับกรณีที่หารือมานี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อธิบดีกรมควบคุมมลพิษออกคำสั่งให้นิติบุคคลอาคารชุดโอทีเอฟฯ จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสียของอาคาร โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘๒ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติ

^๑มาตรา ๖๓ ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้

^๒มาตรา ๘๒ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๒) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้ผู้รับคำสั่งกระทำการ และปรากฏว่านิติบุคคลอาคารชุดไอทีเอฟฯ มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว และโดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งที่ออกตามความในมาตรา ๘๒ (๒) ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงต้องนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองของ ส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครอง ในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาบังคับใช้

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า โดยที่ มาตรา ๙๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ละเว้นไม่ทำการบำบัดน้ำเสียโดยใช้ระบบบำบัดน้ำเสียที่มีอยู่และลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม ต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียของตน ประกอบกับมาตรา ๘๒ (๓)^๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

บำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๙๒ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๖๔ หรือมาตรา ๗๐ ผู้ใด ละเว้นไม่ใช้อุปกรณ์และเครื่องมือของตนที่มีอยู่สำหรับการควบคุมมลพิษอากาศ เสีย และ ความ สิ้น สะเทือน หรือละเว้นไม่ทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียโดยใช้ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนที่มีอยู่ และลักลอบปล่อยทิ้งมลพิษน้ำเสียหรือของเสียดังกล่าวออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขต แหล่งกำเนิดมลพิษของตน จะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานของอุปกรณ์ เครื่องมือ หรือระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นนั้น

^๔มาตรา ๘๒ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมิใช่ โรงงานอุตสาหกรรมตามมาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ หรือมาตรา ๙๒ ในกรณีแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงาน อุตสาหกรรม ให้มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้ออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้น โดยให้ถือว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นเจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการออกคำสั่งปรับ ภายใต้อำนาจอันสมควร ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมนั้นได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯ ได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๙๒ ได้ ดังนั้น ในกรณีที่หาข้อเท็จจริงปรากฏว่า นิติบุคคลอาคารชุดไอทีเอฟฯ ใช้ระบบบำบัดน้ำเสียโดยไม่ได้เปิดเครื่องเติมอากาศจนทำให้น้ำทิ้งมีค่าความสกปรกเกินค่ามาตรฐานที่ทางราชการกำหนด จึงถือได้ว่าเป็นการละเว้นไม่บำบัดน้ำเสียโดยใช้ระบบบำบัดน้ำเสียแล้ว เจ้าหน้าที่จึงสามารถนำการปรับตามมาตรา ๙๒ มาใช้เพื่อบังคับให้นิติบุคคลอาคารชุดไอทีเอฟฯ ดำเนินการบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนดได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๗