

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ
ตามมาตรา ๗๐ และมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา
คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

กรมควบคุมมลพิษได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๓๐๒/๖๖๐๘ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ที่ปรากฏตามเรื่องเสร็จที่ ๘๓๒/๒๕๔๖ กรณีการแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งได้ยื่นตามความเห็นเดิมของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ที่ได้แจ้งผลการตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (ในขณะนั้น) ปรากฏตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๖๑ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๓ สรุปได้ว่า การแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษน่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ประสงค์จะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการจัดการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมภายในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และควบคุมตรวจสอบ เนื่องจากการแต่งตั้งในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลให้บุคคลเดียวกันเป็นทั้งผู้ดำเนินการกับทั้งผู้ตรวจสอบการดำเนินการและผู้ให้คำปรึกษา ในขณะเดียวกัน ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีความเห็นเพิ่มเติมด้วยว่า สำหรับการแต่งตั้งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษนั้น เมื่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น การแต่งตั้งให้ผู้บังคับบัญชามาทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของผู้บังคับบัญชา ย่อมไม่อาจกระทำได้เช่นกัน จากความเห็นทั้งสองเรื่องดังกล่าว ส่งผลให้หน่วยงานมีการออกประกาศกระทรวงเพื่อยกเลิกการแต่งตั้งให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมถึงผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เพื่อให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

อย่างไรก็ดี เมื่อกรมควบคุมมลพิษได้พิจารณาอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๐ และมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ แล้ว เห็นว่ามีใช้อำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอันถือเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๘๓๒/๒๕๔๖ ประกอบกับการแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ จะช่วยส่งเสริมบทบาทเชิงรุกให้การบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

รวมทั้งสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง ดังนั้น กรมควบคุมมลพิษ จึงขอหารือว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ แต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษโดยให้มีอำนาจเฉพาะมาตรา ๗๐ และมาตรา ๘๒ ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมควบคุมมลพิษ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมควบคุมมลพิษ) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมลพิษโดยตรง ออกเป็นสองประเภท คือ การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะปรากฏอยู่ในมาตรา ๗๐^๑ และมาตรา ๘๒^๒ เป็นสำคัญ

มาตรา ๗๐ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา ๖๙ มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เพื่อการนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียที่กำหนดให้ทำการก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีขึ้นนั้นด้วยก็ได้

ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษใดมีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียอยู่แล้วก่อนวันที่มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๖๙ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษแจ้งต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อตรวจสอบ หากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเห็นว่าระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียที่มีอยู่แล้วนั้น ยังไม่สามารถทำการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดไว้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด

มาตรา ๘๒ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในอาคาร สถานที่ และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเขตที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น รวมทั้งตรวจบันทึกรายละเอียด สถิติ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้าง ให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

สำหรับข้อหาหรือของกรมควบคุมมลพิษที่ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑^๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ แต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อใช้อำนาจตามมาตรา ๗๐^๔ และมาตรา ๘๒ ในเขตพื้นที่ของตน จะสามารถกระทำได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้มาตรา ๑๑ วรรคสอง จะบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ประกอบกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งน่าจะกระทำได้ตามมาตรา ๑๑ นั้น แต่โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)^๕ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐)^๖ ได้ให้ข้อสังเกตถึงความไม่เหมาะสม

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

(๓) ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีใช้โรงงานอุตสาหกรรมตามมาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ หรือมาตรา ๙๒ ในกรณีแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้ออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้น โดยให้ถือว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการออกคำสั่งปรับภายในระยะเวลาอันสมควร ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งปรับเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมนั้นได้

(๔) ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียหยุดหรือปิดการดำเนินกิจการให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียนั้นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ประกาศ หรือเงื่อนไขที่ออกหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมตามมาตรา ๖๘ หรือมาตรา ๗๐ ในกรณีที่ผู้ควบคุมนั้นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ประกาศ หรือเงื่อนไขที่ออกหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

“มาตรา ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๓๐๘ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๖๑ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

ของการแต่งตั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เพราะเป็นการแต่งตั้งให้บุคคลเดียวกันปฏิบัติหน้าที่สองตำแหน่งที่มีความขัดแย้งกันในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย รัฐมนตรีจึงไม่ควรใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑๗ วรรคสองนี้ แต่งตั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๔