

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๖๖/๒๕๖๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินโครงการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามมาตรา ๓๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น
ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๕/๑๑๓๐๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยในการประชุมหารือร่วมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าจากขยะชุมชนในรูปแบบ Feed-in Tariff (FIT) เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้ชี้แจงว่า ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตั้งข้อสังเกตในการประชุมคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) ในประเด็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของโครงการผลิตไฟฟ้าจากขยะมูลฝอยชุมชนเองได้หรือไม่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเองหรือเป็นผู้ว่าจ้างเอกชนผลิตไฟฟ้าได้หรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่อง แนวทางการดำเนินงานโครงการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินสำหรับหน่วยงานราชการ (เรื่องเสร็จที่ ๑๗๒๖/๒๕๕๙) สรุปได้ว่า “กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจำกัดเฉพาะกรณีที่เป็นกรให้บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจดำเนินการผลิตไฟฟ้าหรือร่วมทุนกับเอกชนในลักษณะการประกอบกิจการค้าขายแก่บุคคลอื่นเป็นการทั่วไป เมื่อโครงการเป็นการผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย โดยไม่ได้จำหน่ายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้ อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองที่ห้ามมิให้รัฐกระทำการค้าขายแข่งขันกับเอกชนด้วย” แต่เนื่องจากโครงการขยะมูลฝอยชุมชนตามกรณีนี้เห็นว่าเป็นไปตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำจัดขยะมูลฝอยโดยมอบหมายหรือร่วมดำเนินการกับเอกชนได้ ประกอบกับข้อ ๑๒ (๔) แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้กำจัดมูลฝอยด้วยการแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงหรือพลังงาน แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาว่าประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวรวมถึงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำจัดขยะด้วยการผลิตไฟฟ้าได้หรือไม่ กรณีจึงต้องมีความชัดเจนว่ากฎหมายทั้งสองฉบับจะไม่ขัดหรือแย้งกัน ที่ประชุมจึงเห็นพ้องต้องกัน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีบัญชาให้หารือประเด็นปัญหาดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและมีให้โครงการกำจัดขยะมูลฝอยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มอบหมายให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยต้องเสียไปและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ประชาชน และเอกชนผู้ลงทุนในโครงการกำจัดขยะมูลฝอยของ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๔๐๒ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๑ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ประชุมมีมติให้กระทรวงมหาดไทยให้ความชัดเจนว่าการกำจัดขยะเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อขอให้นำประเด็นดังกล่าวไปหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้เกิดความชัดเจนและให้โครงการสามารถดำเนินการต่อไปได้ และให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรายงานผลการหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังกล่าว เพื่อที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะใช้เป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุงประกาศการจัดหาไฟฟ้าโครงการผลิตไฟฟ้าจากขยะชุมชนในรูปแบบ Feed-in Tariff (FIT) ทั้งนี้ คำร้องและข้อเสนอขอขายไฟฟ้าของบริษัท หนองคายน่าอยู่ จำกัด ผู้ร่วมลงทุนโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายได้ผ่านการพิจารณาของอนุกรรมการตรวจสอบความถูกต้องของคำร้องและข้อเสนอขอขายไฟฟ้า การจัดหาไฟฟ้าจากขยะชุมชนในรูปแบบ Feed-in Tariff (FIT) พ.ศ. ๒๕๕๙ และสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานต้องรอความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวจึงจะมีประกาศผ่านการพิจารณาความพร้อมต่อไป

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๔/๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บขน และกำจัดขยะมูลฝอยในเขตพื้นที่ของตน แต่ไม่รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยจะมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ และให้ราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ที่ได้รับมอบหมายซึ่งดำเนินการจัดเก็บมูลฝอยมีอำนาจนำไปดำเนินการ ใช้ หาประโยชน์ตามข้อตกลงที่ทำไว้ระหว่างกัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๐ ตามมาตรา ๓๔/๑ ดังกล่าว ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่น และกรณีราชการส่วนท้องถิ่นและเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการสามารถนำมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์ ซึ่งในข้อ ๑๒ ได้กำหนดให้การกำจัดมูลฝอยสามารถกระทำได้หลายวิธี โดย (๑) การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล (๒) การหมักทำปุ๋ยหรือก๊าซชีวภาพ (๓) การกำจัดด้วยพลังงานความร้อน (๔) การแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงหรือพลังงาน (๕) วิธีอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด หรือคณะกรรมการจังหวัดให้คำแนะนำ โดยในข้อ ๑๗ ได้กำหนดว่า ในการมอบหมายให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการกำจัดมูลฝอยให้คณะกรรมการจังหวัดหรือคณะกรรมการกลาง แล้วแต่กรณี ให้คำแนะนำราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำข้อเสนอเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้ความเห็นชอบ และข้อ ๒๓ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกับผู้ที่ได้รับมอบหมายอาจนำมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปดำเนินการใช้หรือหาประโยชน์ โดยวิธีการจำหน่าย จ่าย โอน ตามข้อ ๒๒ และข้อตกลงระหว่างกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการในการกำจัดขยะมูลฝอยโดยการแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงหรือพลังงาน ดังกล่าว และการเข้าร่วมโครงการของราชการส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าของโครงการตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การจัดหาไฟฟ้าโครงการผลิตไฟฟ้าจากขยะชุมชนในรูปแบบ Feed-in Tariff (FIT) (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ โดยมีเอกชนที่เข้าร่วมโครงการเป็นผู้ยื่นขอผลิตและขายไฟฟ้าขนาดเล็กมากต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ราชการส่วนท้องถิ่นจึงมิใช่ผู้ยื่นขอผลิตและขายไฟฟ้าแต่อย่างใด

กรณีจึงย่อมสามารถดำเนินการได้ และเป็นการสอดคล้องกับมาตรา ๒๕๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๒๕๘ ข. ด้านอื่น ๆ (๓) ที่ให้ปฏิรูปในด้านการจัดให้มีระบบจัดการ และกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ ด้านอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้ โดยเทียบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง การดำเนิน โครงการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๗๒๕/๒๕๖๐) ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้จึงแตกต่างจากข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๗๒๖/๒๕๕๙ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือประเด็น ปัญหาดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการของ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานและสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๓๔/๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

มาตรา ๓๔/๑ การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ในเขตพื้นที่ของราชการ ส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับราชการ ส่วนท้องถิ่นก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ การมอบให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการดังกล่าว มิให้ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วย การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ แต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดดังกล่าว ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐประกอบด้วย

สิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่จัดเก็บได้ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายตามวรรคสอง ซึ่งดำเนินการจัดเก็บ ย่อมมีอำนาจนำไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์ได้ตามข้อตกลงที่ทำไว้ระหว่างกันและตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตามวรรคสอง

ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับมอบหมายจากราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสอง มิให้ถือว่าเป็นการทำกิจการนอกเขตตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล และมูลฝอยจากผู้ที่เกี่ยวข้องตามอัตราที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่นซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดการของเสียอันตรายและของเสียไม่อันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ให้เป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่ในกรณีที่มีของเสียอันตรายหรือของเสียไม่อันตรายปนอยู่กับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดเก็บ แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน มาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานต่อไป ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องเริ่มดำเนินการภายในสามวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวหากพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นยังมีได้ดำเนินการ ให้ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ จัดเก็บ ดำเนินการกับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยนั้นตามที่เห็นสมควร และให้สันนิษฐานว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ว่าด้วยโรงงานที่ได้รับแจ้ง จงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือมาตรฐานนั้นด้วย

ของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ชัดเจน ลดขั้นตอนการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติที่ผ่านมา เช่น การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือการดำเนินการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ต้องดำเนินการกิจการนอกเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

การที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง มาตรา ๓๔/๑^๒ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่ของตน และวรรคสองกำหนดให้การดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยดังกล่าวนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการหรือทำร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ โดยไม่ให้ถือว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด ประกอบกับข้อ ๑๓^๓ และข้อ ๑๕^๔ แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ออกตามความในมาตรา ๓๔/๑ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคเจ็ด ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการมอบหมายดังกล่าวไว้แล้ว ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า การเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชน เป็นผู้ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการได้

สำหรับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเอกชน ดำเนินการแทนหรือร่วมดำเนินการในการเก็บ ขน และกำจัดมูลฝอยแล้ว การที่จะนำมูลฝอยที่จัดเก็บได้ดังกล่าวไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์ตามมาตรา ๓๔/๑ วรรคสาม ย่อมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ข้อ ๑๓ ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมดำเนินการกับหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในการดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย โดยให้ปฏิบัติตามแนวทางในประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าด้วยการทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีราชการส่วนท้องถิ่นมอบหมายหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในการดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย โดยให้ปฏิบัติตามแนวทางในประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยการทำความตกลงร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอนุโลม

^๔ข้อ ๑๕ ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย หากจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง โดยคำนึงถึง

- (๑) ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการดำเนินกิจการและการใช้ทรัพยากรของราชการส่วนท้องถิ่น
- (๒) การยึดถือวินัยการเงินการคลัง
- (๓) ประโยชน์ต่อสังคมและเศรษฐกิจจากการดำเนินการ
- (๔) ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง
- (๕) การจัดสรรความเสี่ยงที่เหมาะสมกับการดำเนินการระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับเอกชน
- (๖) สิทธิและประโยชน์ของผู้รับบริการและผู้ให้บริการ
- (๗) การส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรมระหว่างเอกชนที่ประสงค์จะร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่น

และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ออกตามความในมาตรา ๓๔/๑ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคเจ็ด ด้วย เมื่อข้อ ๑๒^๕ (๔) แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ กำหนดให้มีการกำจัดมูลฝอยด้วยการแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงหรือพลังงานได้ และข้อ ๒๒^๖ และข้อ ๒๓^๗ แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์ โดยวิธีการจำหน่าย จ่าย โอน ที่ต้องดำเนินการตามคำแนะนำของคณะกรรมการจังหวัดหรือคณะกรรมการกลาง และตามข้อตกลงที่ทำขึ้นตามหลักเกณฑ์ในประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้ว การนำมูลฝอยที่จัดเก็บได้นั้นไปดำเนินการกำจัดโดยการแปรสภาพเป็นพลังงานหรือไฟฟ้าและนำไปจำหน่ายตามกรณีที่เหมาะสมจึงสามารถกระทำได้

ในส่วนของการเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๒๖/๒๕๕๙ นั้น เป็นการให้ความเห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ โดยอาศัยหน้าที่และอำนาจในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ เนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้อำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนเท่านั้น หรือแม้แต่การดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ย่อมต้องเป็นการประกอบกิจการค้าขายในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นเช่นกัน กรณีจึงแตกต่างจากการพิจารณาให้ความเห็นตามข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทยในครั้งนี้ที่เป็นการพิจารณาหน้าที่และอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำจัดขยะมูลฝอยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ มิใช่เป็นหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ



(นางสาวจรรวรรณ เสงตระกุล)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๑

ข้อ ๑๒ การกำจัดมูลฝอย ให้ดำเนินการตามวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธี ดังนี้

(๑) การฝังกลบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล

(๒) การหมักทำปุ๋ยหรือก๊าซชีวภาพ

(๓) การกำจัดด้วยพลังงานความร้อน

(๔) การแปรสภาพเป็นเชื้อเพลิงหรือพลังงาน

(๕) วิธีอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด หรือคณะกรรมการจังหวัดให้คำแนะนำ

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจังหวัดอาจให้คำแนะนำราชการส่วนท้องถิ่น

ตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๒๒ ให้คณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการกลาง แล้วแต่กรณี ให้คำแนะนำแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการนำมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์โดยวิธีการจำหน่าย จ่าย โอน ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงศักยภาพ ต้นทุน ความคุ้มค่า และประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ

ข้อ ๒๓ ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกับผู้ได้รับมอบหมายอาจนำมูลฝอยที่จัดเก็บได้ไปดำเนินการ ใช้ หรือหาประโยชน์โดยวิธีการจำหน่าย จ่าย โอน ตามข้อ ๒๒ และข้อตกลงในหมวด ๓

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการดำเนินงานโครงการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินสำหรับหน่วยงานราชการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๑๓/๑๖๑ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี