

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

องค์การการน้ำเสียได้มีหนังสือ ที่ วว ๕๔๐๑/๕๙๕ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า ด้วยองค์การการน้ำเสีย (อจน.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การการน้ำเสีย พ.ศ. ๒๕๓๕ สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การการน้ำเสียเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมควรที่จะต้องกำหนดให้พนักงานขององค์การการน้ำเสียเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ เพื่อดำเนินการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวมในเขตพื้นที่จัดการน้ำเสียในอันที่จะควบคุมเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดน้ำเสียมิให้ปฏิบัติผิดไปจากข้อตกลงและตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ประกอบกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีบทบัญญัติห้ามแต่งตั้งบุคคลภายนอก ซึ่งมีข้าราชการเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามกฎหมายดังกล่าวไว้แต่ประการใด ด้วยเหตุนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จึงมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานขององค์การการน้ำเสียเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ อันเป็นการสอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ตอบข้อหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔๑ ที่ว่า “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔๑ มิได้บัญญัติห้ามแต่งตั้งบุคคลภายนอกซึ่งมีข้าราชการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ รัฐมนตรีจึงมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่เห็นสมควร” องค์การการน้ำเสียจึงได้มีหนังสือเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ พิจารณาแต่งตั้งพนักงานขององค์การการน้ำเสียเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พร้อมทั้งเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

ในเรื่องนี้ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ไม่สามารถแต่งตั้งพนักงานขององค์การการน้ำเสียเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้เนื่องจากข้อ ๒ ข้อ ๓ และข้อ ๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการเท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริม

และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว เห็นว่า พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษ ในขณะที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจําดการน้ำเสีย พ.ศ. ๒๕๓๘ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจหน้าที่องค์การจําดการน้ำเสียในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จึงไม่สามารถแต่งตั้งหรือออกกฎกระทรวงเพื่อแต่งตั้งให้พนักงานขององค์การจําดการน้ำเสียเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้

โดยที่ความเห็นขององค์การจําดการน้ำเสียกับปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ขัดแย้งกัน องค์การจําดการน้ำเสียจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมายที่ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานขององค์การจําดการน้ำเสียซึ่งมิใช่ข้าราชการเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง และองค์การจําดการน้ำเสีย) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กรณีตามข้อหารือขององค์การจําดการน้ำเสียมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวเท่านั้นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมจะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้หรือไม่ ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า มาตรา ๑๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกอบกับมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคำว่า “ผู้ซึ่ง” นี้ ย่อมหมายความถึง บุคคลธรรมดา ทว่า

^๑ มาตรา ๑๑ ๑ล๑ ๑ล๑

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑ ๑ล๑

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑ ๑ล๑

“เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑ ๑ล๑

ไป และข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ด้วย^๓ อีกทั้งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ มิได้มีการกำหนดเรื่องคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมจึงมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้^๔ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลนั้นสังกัดอยู่ในหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์หรือมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือไม่ สำหรับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เป็นเพียงการกำหนดถึงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงบุคคลภายนอกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ อาจใช้ดุลพินิจแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ด้วยเหตุนี้ การแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษย่อมจะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

อนึ่ง ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเห็นสมควรที่จะแต่งตั้งบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ข้าราชการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมสมควรที่จะได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๓๖)ฯ เพื่อให้ครอบคลุมถึงกรณีดังกล่าวด้วย



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๕

^๓ บันทึก เรื่อง การแต่งตั้งเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พร้อมกับหนังสือที่ สร ๐๖๐๑/๖๕๔ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๒๑

^๔ บันทึก เรื่อง การหรือการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔๑ (การแต่งตั้งบุคคลภายนอก ซึ่งมีใช้ข้าราชการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่) ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พร้อมกับหนังสือที่ สร ๐๘๐๑/๕๒๗๖ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๙