



คำวินิจฉัยอุทธรณ์
ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ที่ ๕ / ๒๕๕๖

เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง รายนิติบุคคลอาคารชุด

ตามที่ นิติบุคคลอาคารชุด มีหนังสือ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ขออุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ที่ให้นำเงินมาชำระค่าปรับทางปกครอง กรณีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทำการตรวจสอบระบบบำบัดน้ำเสียของนิติบุคคลอาคารชุด เนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่สั่งให้นิติบุคคลอาคารชุด จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานการควบคุมการระบายน้ำทิ้งตามที่กำหนดไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของนิติบุคคลอาคารชุด จึงรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ของนิติบุคคลอาคารชุด ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของนิติบุคคลอาคารชุด ประกอบคำชี้แจงของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ พร้อมเอกสารหลักฐาน รวมทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว สรุปได้ดังนี้

เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ติดตามตรวจสอบระบบบำบัดน้ำเสียของอาคารชุด ซึ่งตั้งอยู่เลขที่ ๓ ซอยบางแวก ๖๔ ถนนสายบางแวก แขวงบางแวก เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พบว่า อาคารชุด เป็นผู้ได้รับหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนอาคารชุด (อ.ช. ๑๐) ทะเบียนเลขที่ ๔/๒๕๓๘ ออกให้เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๘ ประกอบด้วยอาคาร จำนวน ๔ หลัง จำนวนห้องชุด ๕๑๘ ห้อง ถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยได้เก็บตัวอย่างน้ำทิ้งมาตรวจสอบก่อนออกคำสั่งทางปกครอง พบว่าน้ำทิ้งจากปลายท่อระบายน้ำทิ้งออกสู่ภายนอกมีค่าบีโอดีเท่ากับ ๕๗.๔ มิลลิกรัมต่อลิตร ค่าซัลไฟด์ เท่ากับ ๑.๘๔ มิลลิกรัมต่อลิตร ค่าทีเคเอ็น เท่ากับ ๔๓.๐ มิลลิกรัมต่อลิตร ซึ่งเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ใน ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘ และ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทของอาคารเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘

/เจ้าพนักงาน...

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๓๐๗/๑๐๐๔๑ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้อาคารชุด ทราบว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้อาศัยอำนาจตาม ความในมาตรา ๘๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียจากอาคารชุดฯ ปรากฏว่าน้ำทิ้งมีค่าเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ และแจ้งสิทธิตามมาตรา ๓๐ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะทราบ ข้อเท็จจริงของตนภายใน ๑๕ วัน นับถัดจากวันที่อาคารชุดฯ ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว หากอาคารชุดฯ ไม่ใช้ สิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะอาศัยอำนาจตาม ความในมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ สั่งให้ อาคารชุดฯ จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ต่อไป ทั้งนี้ อาคารชุดฯ ได้รับหนังสือแจ้งสิทธิ โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๕

ต่อมาเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๓๐๗/๑๒๕๖๕ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้นิติบุคคลอาคารชุด ทราบว่า เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้อาศัย อำนาจตามความในมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งให้อาคารชุดฯ จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสียให้มี ประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ และหากอาคารชุดฯ ไม่ปฏิบัติตาม คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ต้องชำระค่าปรับไม่เกินวันละ ๒,๐๐๐ บาท (สองพันบาทถ้วน) ทั้งนี้ อาคารชุดฯ ได้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๕ และครบกำหนดคำสั่งทางปกครอง เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖

ในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ พนักงานควบคุมมลพิษได้ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตาม คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ภายหลังครบกำหนดระยะเวลาคำสั่งทางปกครอง พบว่าน้ำทิ้งจากบ่อพัก น้ำทิ้งของอาคารชุด มีค่าบีโอดี เท่ากับ ๙๒.๒ มิลลิกรัมต่อลิตร ค่าแขวนลอย เท่ากับ ๕๑ มิลลิกรัมต่อลิตร ค่าซีลไฟต์ เท่ากับ ๓.๘๘ มิลลิกรัมต่อลิตร และค่าทีเคเอ็น เท่ากับ ๔๙.๗ มิลลิกรัมต่อลิตร ซึ่งเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๓๐๒/๖๔๔๓ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงอาคารชุดฯ เพื่อแจ้งผลการตรวจวิเคราะห์ ตัวอย่างน้ำ และให้อาคารชุดฯ ชี้แจงว่าเหตุใดจึงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ เพื่อที่จะได้นำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาออกคำสั่งปรับทางปกครอง ทั้งนี้ อาคารชุดฯ ได้รับ หนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๖

ต่อมาเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๓๐๒/๑๑๕๙๓ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ ออกคำสั่งปรับอาคาร โดยคิดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราวันละ ๒,๐๐๐ บาท (สองพันบาทถ้วน) ตั้งแต่วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่ครบกำหนดคำสั่งทางปกครอง เดิมจนถึงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันที่อาคารชุดฯ ได้รับแจ้งคำสั่งปรับทางปกครอง แต่ไม่เกิน ๓๐ วัน

รวมเป็นเงินจำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท (หกหมื่นบาทถ้วน) และตั้งแต่วันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่อาคารชุดฯ ได้รับคำสั่งให้จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสีย อาคารชุดฯ ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้วเสร็จ และมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทราบ

ต่อมานิติบุคคลอาคารชุดฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ อุทธรณ์คำสั่งปรับทางปกครองโดยขอให้งดค่าปรับทางปกครอง ซึ่งอาคารชุดฯ ชี้แจงว่าภายหลังจากที่อาคารชุดฯ ได้รับคำสั่งให้จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสีย อาคารชุดฯ ได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียโดยทันที และจากการแก้ไขปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสีย ดังกล่าว อาคารชุดฯ พบว่าในขณะที่มีการก่อสร้างอาคารชุดฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ นั้น อาคารชุดฯ ได้มีการวางท่อบำบัดน้ำเสียไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยต่อเชื่อมเข้ากับท่อระบายน้ำเสียของกรุงเทพมหานคร แต่เหตุที่ไม่แจ้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตั้งแต่แรกนั้นเป็นเพราะว่าอาคารชุดฯ ไม่ทราบข้อเท็จจริงนี้มาก่อน จนมาทราบจากการดำเนินการขุดสร้างท่อบำบัดน้ำเสีย จึงรู้ว่ามีวางท่อบำบัดน้ำเสียไว้ก่อนแล้ว และอาคารชุดฯ ก็สำคัญผิดคิดว่าเมื่อมีท่อระบบบำบัดน้ำเสียอยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นจะต้องชี้แจงกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ส่วนผลการตรวจวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำทิ้งที่พบว่ามีค่าเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ อาคารชุดฯ ได้ชี้แจงว่า ภายหลังจากที่อาคารชุดฯ ทราบว่ามีวางท่อบำบัดน้ำเสียเชื่อมกับท่อระบายน้ำเสียของกรุงเทพมหานครแล้ว อาคารชุดฯ จึงดำเนินการปิดท่อระบายน้ำทิ้งที่ระบายลงคูคลองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงขอถอนค่าปรับรายวัน เนื่องจากได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้ว พร้อมทั้งจัดส่งภาพถ่ายที่มีการเชื่อมต่อท่อเข้ากับกรุงเทพมหานคร และภาพถ่ายที่มีการปิดกั้นท่อไม่ให้มีการระบายน้ำลงสู่คูคลองสาธารณะ เพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

อธิบดีกรมควบคุมมลพิษในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๓๐๒/๑๓๕๘๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ พิจารณาคำอุทธรณ์ของนิติบุคคลอาคารชุดฯ

จึงรายงานความเห็น พร้อมเหตุผล สรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่นิติบุคคลอาคารชุดฯ อุทธรณ์คำสั่งปรับทางปกครองโดยขอให้งดเว้นค่าปรับทางปกครอง โดยอ้างว่าภายหลังจากที่อาคารชุดฯ ได้รับคำสั่งให้จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสีย อาคารชุดฯ ได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียโดยทันที และจากการแก้ไขปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียดังกล่าว อาคารชุดฯ พบว่าในขณะที่มีการก่อสร้างอาคารชุดฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ นั้น อาคารชุดฯ ได้มีการวางท่อบำบัดน้ำเสียไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยต่อเชื่อมเข้ากับท่อระบายน้ำเสียของกรุงเทพมหานคร แต่เหตุที่ไม่แจ้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตั้งแต่แรกนั้นเป็นเพราะว่าอาคารชุดฯ ไม่ทราบข้อเท็จจริงนี้มาก่อน จนมาทราบจากการดำเนินการขุดสร้างท่อบำบัดน้ำเสีย จึงรู้ว่ามีวางท่อบำบัดน้ำเสียไว้ก่อนแล้ว และอาคารชุดฯ ก็สำคัญผิดคิดว่าเมื่อมีท่อระบบบำบัดน้ำเสียอยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นจะต้องชี้แจงกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และภายหลังจากที่อาคารชุดฯ ทราบว่ามีวางท่อบำบัดน้ำเสียเชื่อมกับท่อระบายน้ำเสียของกรุงเทพมหานครแล้ว อาคารชุดฯ จึงดำเนินการปิดท่อระบายน้ำทิ้งที่ระบายลงคูคลองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเห็นว่า จากการตรวจสอบของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษปรากฏว่าระบบบำบัดน้ำเสียของอาคารชุดฯ ภายหลังจากที่ครบกำหนดคำสั่งทางปกครองเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ พบว่าอาคารชุดฯ ยังคงปล่อยน้ำเสียออกจากบริเวณด้านข้างของอาคารชุดฯ ลงสู่คูคลองสาธารณะ โดยไม่ได้ปิดกั้นท่อระบายน้ำทิ้งแต่อย่างใด ถึงแม้ว่าอาคารชุดฯ จะอ้างว่าได้ปิดกั้นท่อระบายน้ำทิ้งไม่ให้ไหลลงสู่

คลองสาธารณะ แต่การกระทำดังกล่าวก็เกิดขึ้นภายหลังจากที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ตรวจสอบภายหลัง ครบกำหนดคำสั่งทางปกครองแล้ว ประกอบกับผลการตรวจวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำของเจ้าพนักงานควบคุม มลพิษยังคงมีค่าเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การที่อาคารชุดฯ อ้างว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ขณะที่มีการสร้างอาคารชุดฯ อาคารชุดฯ ได้เชื่อมต่อท่อระบายน้ำทิ้งของอาคารชุดฯ เข้ากับท่อระบายน้ำ สาธารณะของกรุงเทพมหานคร ก็ไม่ได้เป็นเหตุยกเว้นให้อาคารชุดฯ ไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษ และมีสิทธิปล่อยน้ำทิ้งที่เกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ออกสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะ แต่อย่างใด ดังนั้น ข้ออ้างดังกล่าวของอาคารชุดฯ จึงฟังไม่ขึ้น จึงเห็นควรยืนยันให้ อาคารชุดฯ ชำระค่าปรับตั้งแต่วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่ครบกำหนดคำสั่งทางปกครอง เดิม จนถึงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันที่อาคารชุดฯ ได้รับแจ้งคำสั่งปรับทางปกครอง แต่ไม่เกิน ๓๐ วัน รวมเป็นเงินจำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท (หกหมื่นบาทถ้วน) และตั้งแต่วันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันถัดจาก วันที่อาคารชุดฯ ได้รับแจ้งคำสั่งปรับดังกล่าวต่อไปทุกวัน จนถึงวันที่อาคารชุดฯ ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้า พนักงานควบคุมมลพิษแล้วเสร็จ และมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทราบ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้ว มีประเด็นที่
ต้องวินิจฉัย ดังนี้

๑. คำอุทธรณ์ของนิติบุคคลอาคารชุด

รับไว้พิจารณาได้หรือไม่

กรณีตามข้อเท็จจริง นิติบุคคลอาคารชุด

ได้รับแจ้งคำสั่งทาง

ปกครองจากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ตามหนังสือ ที่ ทส ๐๓๐๒/๑๑๕๙๓ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ ไว้เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๖ นิติบุคคลอาคารชุดฯ ในฐานะคู่กรณี จึงต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายใน สิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง ระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งจึงสิ้นสุดลงในวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ นิติบุคคลอาคารชุดฯ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งให้ชำระค่าปรับทาง ปกครอง ที่ ทส ๐๓๐๒/๑๑๕๙๓ ยื่นต่อเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เพื่ออุทธรณ์คำสั่ง กรณีจึง ถือได้ว่า นิติบุคคลอาคารชุดฯ ได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกินระยะเวลาตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๒๒/๒๕๔๗ ซึ่งสรุปได้ว่า การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เกินกำหนด ระยะเวลาแต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา และไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จะต้อง พิจารณาได้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน และหากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้ แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ต่อมาเมื่อ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ที่ยื่นเกินระยะเวลาไว้ พิจารณาแล้ว จึงรับไว้พิจารณาได้

๒. ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ผู้ทำคำสั่ง ทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของนิติบุคคลอาคารชุดฯ

กรณีนี้เห็นว่า อธิบดีกรมควบคุมมลพิษในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ได้กระทำไป ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๕๒) เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีความเห็นแย้งอุทธรณ์ดังกล่าว จึงเป็นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งแล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๒ (๑๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเทียบเคียงกับนัยความเห็นทางข้อกฎหมายตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๕๒ ที่มีความเห็นว่า การใช้อำนาจออกคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเป็นการกระทำในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร มิได้ทำคำสั่งในฐานะราชการส่วนภูมิภาค กรณีนี้ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงหมายถึงรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในฐานะผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติฯ ตามข้อ ๒ (๑๔) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และในฐานะผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามนัยแห่งกฎหมายข้างต้น

๓. เจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง กรณีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

กรณีเห็นว่า ตามมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยอาจเข้าดำเนินการด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือให้ชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน ส่วนเจ้าหน้าที่ระดับใด มีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใด สำหรับกรณีใด มาตรา ๕๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งมีข้อ ๑ (๙) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ

/ดังนั้น...

ดังนั้น การที่อธิบดีกรมควบคุมมลพิษได้อำนาจตามความในมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบ ข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ได้มีคำสั่งให้นิติบุคคลอาคารชุดฯ ผู้ותרณ์ ชำระค่าปรับทางปกครอง เนื่องจากผู้อยู่ภายในบังคับทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยมีหนังสือ ที่ ทส ๐๓๐๒/๑๑๕๙๓ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ แจ้งให้นิติบุคคลอาคารชุดฯ ชำระค่าปรับทางปกครอง กรณีดังกล่าวนี้ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ใช้อำนาจตามความของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ให้อำนาจไว้ แต่เมื่อผู้อยู่ภายในคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอธิบดีกรมควบคุมมลพิษในฐานะเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยกำหนดให้มีการชำระค่าปรับทางปกครอง จึงต้องปฏิบัติ ตามความใน ข้อ ๑ (๙) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๔๒) อธิบดีกรมควบคุมมลพิษจึงเป็นพนักงานที่มีอำนาจ ในการกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครองได้ไม่เกินห้าพันบาทต่อวัน สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจ

๔. คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่สั่งให้นิติบุคคลอาคารชุดฯ นำเงินมาชำระค่าปรับทางปกครอง กรณีนิติบุคคลอาคารชุดฯ ไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ที่สั่งให้นิติบุคคลอาคารชุดฯ จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานการควบคุมการระบายน้ำทิ้งตามที่กำหนดไว้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ๙๐ วัน เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

กรณีนี้เห็นว่าเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุมแหล่งกำเนิดมลพิษ จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสีย

นิติบุคคลอาคารชุดฯ มีฐานะเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๕๕ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทของอาคารเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ที่จะต้องถูกควบคุมการระบายน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้

๕. นิติบุคคลอาคารชุด

ผู้อุทธรณ์ ได้อุทธรณ์คำสั่งปรับทาง

ปกครองโดยขอให้งดเว้นคำสั่งปรับทางปกครอง โดยอ้างว่าภายหลังจากที่อาคารชุดฯ ได้รับคำสั่งให้จัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสีย อาคารชุดฯ ได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียโดยทันที และจากการแก้ไขปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียดังกล่าว อาคารชุดฯ พบว่าในขณะที่มีการก่อสร้างอาคารชุดฯ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ นั้น อาคารชุดฯ ได้มีการวางท่อบำบัดน้ำเสียไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยต่อเชื่อมเข้ากับท่อระบายน้ำเสียของกรุงเทพมหานคร แต่เหตุที่ไม่แจ้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตั้งแต่แรก นั้นเป็นเพราะว่าอาคารชุดฯ ไม่ทราบข้อเท็จจริงนี้มาก่อน จนมาทราบจากการดำเนินการชุดสร้างท่อบำบัดน้ำเสีย จึงรู้ว่ามีวางท่อบำบัดน้ำเสียไว้ก่อนแล้ว และอาคารชุดฯ ก็สำคัญผิดคิดว่าเมื่อมีท่อระบบบำบัดน้ำเสียอยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นจะต้องชี้แจงกับเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และภายหลังจากที่อาคารชุดฯ ทราบว่ามีการวางท่อบำบัดน้ำเสียเชื่อมกับท่อระบายน้ำเสียของกรุงเทพมหานครแล้ว อาคารชุดฯ จึงดำเนินการปิดท่อระบายน้ำทิ้งที่ระบายลงคูคลองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ประเด็นนี้เห็นว่า จากการตรวจสอบของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษปรากฏว่าระบบบำบัดน้ำเสียของอาคารชุดฯ ภายหลังจากที่ครบกำหนดคำสั่งทางปกครองเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๖ พบว่าอาคารชุดฯ ยังคงปล่อยน้ำเสียออกจากบริเวณด้านข้างของอาคารชุดฯ ลงสู่คลองสาธารณะ โดยไม่ได้ปิดกั้นท่อระบายน้ำทิ้งแต่อย่างใด ซึ่งมีค่าบีโอดีเท่ากับ ๙๒.๒ มิลลิกรัมต่อลิตร ค่าสารแขวนลอยเท่ากับ ๕๑ มิลลิกรัมต่อลิตร ค่าซัลไฟต์เท่ากับ ๓.๘๘ มิลลิกรัมต่อลิตร ค่าทีเคเอ็นเท่ากับ ๔๙.๗ มิลลิกรัมต่อลิตร ซึ่งเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ใน ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากอาคารบางประเภทและบางขนาด ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘ และ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทของอาคารเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘ ถึงแม้ว่าอาคารชุดฯ จะอ้างว่าได้ปิดกั้นท่อระบายน้ำทิ้งไม่ให้ไหลลงสู่คลองสาธารณะ แต่การกระทำดังกล่าวก็เกิดขึ้นภายหลังจากที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ตรวจสอบภายหลังครบกำหนดคำสั่งทางปกครองแล้วประกอบกับผลการตรวจวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษยังคงมีค่าเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การที่อาคารชุดฯ อ้างว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ขณะที่มีการสร้างอาคารชุดฯ อาคารชุดฯ ได้เชื่อมต่อท่อระบายน้ำทิ้งของอาคารชุดฯ เข้ากับท่อระบายน้ำสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ก็ไม่ได้เป็นเหตุยกเว้นให้อาคารชุดฯ ไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และมีสิทธิปล่อยน้ำทิ้งที่เกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ออกสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะแต่อย่างใด

ดังนั้น ข้ออ้างดังกล่าวของอาคารชุดฯ

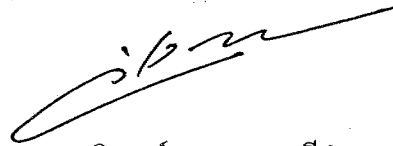
จึงฟังไม่ขึ้น จึงเห็นควร

ยืนยันให้อาคารชุดฯ ชำระค่าปรับตั้งแต่วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่ครบกำหนดคำสั่งทางปกครองเดิม จนถึงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันที่อาคารชุดฯ ได้รับแจ้งคำสั่งปรับทางปกครอง แต่ไม่เกิน ๓๐ วัน รวมเป็นเงินจำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท (หกหมื่นบาทถ้วน) และตั้งแต่วันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่อาคารชุดฯ ได้รับแจ้งคำสั่งปรับดังกล่าวต่อไปทุกวัน จนถึงวันที่อาคารชุดฯ ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแล้วเสร็จ และมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษทราบ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๒ (๑๔) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเทียบเคียงกับนัยความเห็นทางข้อกฎหมาย ตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๕๒ จึงวินิจฉัยให้ยกคำอุทธรณ์ของนิติบุคคลอาคารชุด และให้นำเงินมาชำระค่าปรับตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้

อนึ่ง หากนิติบุคคลอาคารชุด ผู้อุทธรณ์ประสงค์จะฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ ให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือ ยื่นต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังศาลปกครองที่มีเขตอำนาจภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้

วินิจฉัย ณ วันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖



(นายวิเชษฐ์ เกษมทองศรี)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม