



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

โดย

ดร. กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ

พฤษภาคม 2555



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย
Roles and responsibilities of Local Government to manage
Chemical and Hazardous Waste

คณะผู้วิจัย

ดร. กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์

นายวิริยะ วัฒนสุขชาติ

นายเชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของคณะผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คำนำ

โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยฝ่ายสวัสดิภาพสาธารณะ (ฝ่าย 3) สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจสำคัญหลายประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภารกิจสำคัญประการหนึ่ง คือ การกำจัดมูลฝอยและการจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ปรากฏว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “มูลฝอย” ไว้ จึงต้องพิจารณาความหมายของคำดังกล่าวในกฎหมายอื่น ซึ่งพบว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “มูลฝอย” โดยให้หมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนด้วย แม้ว่าในเบื้องต้นพระราชบัญญัติฉบับนี้จะกำหนดด้วยว่าไม่ให้ใช้บังคับกับการจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน แต่ปรากฏว่ายังมีกฎหมายอื่นกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการจัดสารเคมีและของเสียอันตราย และหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว จึงอาจมีความทับซ้อนกันในด้านภารกิจการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้

ดังนั้น จึงได้มีโครงการวิจัยนี้ขึ้น เพื่อศึกษารวบรวมกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี (ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการวิจัยการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่ายในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในพื้นที่กรณีศึกษา อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี) เพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานและเสนอแนะวิธีการที่เหมาะสมเพื่อลดช่องว่างและความทับซ้อนระหว่างหน้าที่และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมาย โดยการศึกษาวิจัยนี้คำนึงถึงนโยบายในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

อนึ่ง สืบเนื่องจากประเทศไทยประสบอุทกภัยรุนแรงระหว่างเดือนกรกฎาคม 2554 จนถึงเดือนมกราคม 2555 เป็นเหตุให้ต้องเลื่อนการประชุมนำเสนองานวิจัยซึ่งเสร็จสิ้นตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2554 ออกไปในเดือนกุมภาพันธ์ 2555 ด้วยเหตุนี้ ส่วนของนโยบายและแผนเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในงานวิจัยจึงเป็นนโยบายและแผนที่เกิดขึ้นก่อนปี 2555 อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่านโยบายและแผนต่างๆ ยังคงมีลักษณะที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญหรือมีลักษณะเช่นเดียวกันกับนโยบายหรือแผนเดิม จึงมิได้กระทบต่อเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ในงานวิจัยชิ้นนี้ กระนั้นก็ตาม คณะผู้วิจัยก็ได้เพิ่มเติมข้อมูลที่เป็นปัจจุบันไว้ในเชิงอรรถของเนื้อหารายงานวิจัยนี้ด้วยแล้ว

สุดท้าย คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณผู้อำนวยการ คณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายสวัสดิภาพสาธารณะ สกว. และผู้เกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนเอกสารข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งแนวคิดและความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยจนสำเร็จลุล่วงด้วยดี และขอโน้มรับคำวิจารณ์ผลการศึกษาด้วยความเต็มใจ

คณะผู้วิจัย

พฤษภาคม 2555

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	I
สารบัญ	III
บทคัดย่อ	VIII
Abstract	X
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	XII
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
1.3 สมมุติฐาน	4
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	4
1.5 กรอบแนวคิดและวิธีการในการดำเนินงาน	4
1.6 ระยะเวลาดำเนินงาน	5
1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 การจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในท้องถิ่น	7
2.1 ลักษณะหรือความหมายของ “สารเคมีและของเสียอันตราย”	8
2.2 ความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสังเขป	11
2.3 สภาพปัญหาการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในท้องถิ่นโดยรวม	13
บทที่ 3 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	15
3.1 นโยบายและแผนเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย	15
3.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)	17
3.1.2 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 – 2554	18
3.1.3 แผนยุทธศาสตร์การจัดการสารเคมีแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2550 – 2554)	20
3.1.4 แผนการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ	21

3.1.5 แผนแม่บทการจัดการของเสียอันตรายชุมชน	23
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย	25
3.2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	25
3.2.2 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	27
3.2.3 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	29
3.2.4 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	32
3.2.5 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	34
3.2.6 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542	36
บทที่ 4 การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย	39
4.1 การปกครองส่วนท้องถิ่น	39
4.1.1 แนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสังเขป	39
4.1.1.1 แนวความคิดหรือทฤษฎีการโอนอำนาจ (Devolution)	39
4.1.1.2 แนวความคิดหรือทฤษฎีการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)	40
4.1.1.3 แนวความคิดหรือทฤษฎีการมอบอำนาจ (Delegation)	40
4.1.2 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น	40
4.1.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	42
4.1.2.2 เทศบาล	42
4.1.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล	44
4.1.2.4 กรุงเทพมหานคร	44
4.1.2.5 เมืองพัทยา	45
4.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ	45
4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย	47
4.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน	47
4.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ หน่วยงานของรัฐอื่น	51
4.3.2.1 กับราชการส่วนกลาง	51

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	51
- กระทรวงสาธารณสุข	57
- กระทรวงอุตสาหกรรม	59
- กระทรวงมหาดไทย	64
- กระทรวงอื่น ๆ	66
4.3.2.2 กัฏราชการส่วนภูมิภาค	67
บทที่ 5 สถานการณ์ของการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายจากกรณีศึกษา	69
5.1 การจัดการขยะอันตรายในต่างประเทศ	69
5.1.1 การบริหารจัดการขยะของประเทศฝรั่งเศส	69
5.1.1.1 บทนิยาม	69
5.1.1.2 หลักการหรือสาระสำคัญของกฎหมาย	70
5.1.1.3 ประเภทของขยะ	70
5.1.1.4 แผนบริหารจัดการขยะ	72
5.1.2 การบริหารจัดการขยะของประเทศเยอรมนี	75
5.1.2.1 บทนิยาม	76
5.1.2.2 หลักการหรือสาระสำคัญของกฎหมาย	76
5.1.2.3 ประเภทของขยะ	77
5.1.2.4 แผนการเฝ้าระวัง	79
5.2 ข้อมูลจากพื้นที่ตัวอย่างของโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้อง	85
5.2.1 เทศบาลเมืองแก่งคอย	86
5.2.2 เทศบาลตำบลทับกวาง	87
5.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลสองคอน	89
5.2.4 ตารางเปรียบเทียบบทบาทการดำเนินงานของกลุ่มตัวอย่างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่โครงการวิจัยที่เกี่ยวข้อง	92
5.3 คดีที่เกี่ยวข้องในศาลปกครอง	95
5.3.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการรื้อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงาน ของรัฐอื่นกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	96
5.3.1.1 คดีเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะหรือของเสียทั่วไป หรือคดีอื่นที่เกี่ยวข้อง	96
5.3.1.2 คดีเกี่ยวกับการจัดการสารเคมี ของเสียอันตราย และมลพิษ	103

5.3.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงาน ของรัฐอื่นละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควร	104
5.3.2.1 คดีที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะหรือของเสียทั่วไป หรือคดีอื่นที่เกี่ยวข้อง	104
5.3.2.2 คดีที่เกี่ยวกับการจัดการสารเคมี ของเสียอันตราย และมลพิษ	113
5.3.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงาน ของรัฐอื่นกระทำความผิด	122
5.3.3.1 คดีที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะหรือของเสียทั่วไป หรือคดีอื่นที่เกี่ยวข้อง	122
5.3.3.2 คดีที่เกี่ยวกับการจัดการสารเคมี ของเสียอันตราย และมลพิษ	128
5.3.4 คดีพิพาทอื่นที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	134
บทที่ 6 วิเคราะห์และสรุปปัญหา	136
6.1 บทนิยามของคำว่า “ของเสียอันตราย” ตามกฎหมาย	137
6.1.1 การพิจารณาความหมายจากกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	137
6.1.2 การพิจารณาความหมายจากกฎหมายว่าด้วยโรงงาน	139
6.1.3 การพิจารณาความหมายจากกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย	139
6.1.4 ตารางเปรียบเทียบนิยามของคำที่มีนัยยะเดียวกับคำว่า “ของเสีย” และ “ของเสียอันตราย” ตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง	143
6.1.5 วิเคราะห์และแนวคิดในการแก้ปัญหา	154
6.2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	163
6.2.1 ปัญหาจากการถ่ายโอนภารกิจที่กระทบต่อบทบาทของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	163
6.2.2 วิเคราะห์และแนวคิดในการแก้ปัญหา	165
6.3 สรุปและข้อเสนอ	166
บรรณานุกรม	168

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก	ตารางคาดการณ์ปริมาณขยะ และของเสียอันตราย	174
ภาคผนวก ข	- กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	179
	- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว	188
	- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548	240
ภาคผนวก ค	- ตารางแสดงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองใช้บังคับในแต่ละคดีตามข้อ 5.3 (บทที่ 5)	329
	- ตารางแสดงข้อมูลเชิงสถิติของกฎหมายที่มีการใช้บังคับในแต่ละคดีตามข้อ 5.3 (บทที่ 5)	338
ภาคผนวก ง	แบบสอบถาม	339
ภาคผนวก จ	ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ และกิจกรรมที่ดำเนินการมาและผลที่ได้รับตลอดโครงการ	360

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : PDG5330001

ชื่อโครงการ : โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

ชื่อนักวิจัย : กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์¹, วิริยะ วัฒนสุขชาติ², เชิดวุฒิ สีนพิมลบุญ³

โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ระดับต่างๆ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) ในเรื่องของการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย โดยการรวบรวมและวิเคราะห์บทบาทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองให้แก่ อปท. ในภารกิจด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย รวมทั้งนำข้อมูลจากโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้อง (ในพื้นที่สระบุรี) และคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการเรื่องดังกล่าวของอปท. ที่สอดคล้องกับนโยบายหรือแนวทางของประเทศ

วิธีวิจัยดำเนินการโดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับในการดำเนินการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายอันตรายของ อปท. รวมถึงนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ นอกจากนี้ มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการตอบแบบสอบถามจากเจ้าหน้าที่ของ อปท. ในอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี บางแห่งด้วย

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาเบื้องต้นที่อาจเกิดขึ้นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขไม่ได้กำหนดขอบเขตของของเสียอันตรายหรือมูลฝอยอันตรายที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยชัดเจน แม้ว่าจะเป็นของเสียอันตรายที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยโรงงาน ก็ไม่ได้หมายความว่าอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทันที เนื่องจากอาจมีปัญหาความทับซ้อนในเรื่องของของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตรายประการหนึ่ง นอกจากนี้ ยังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานที่ได้รับการ

¹ ปริญญาเอกสาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยมงปอลิเย ประเทศฝรั่งเศส พ.ศ. 2551, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

² นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. 2544, พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

³ เนติบัณฑิตเยอรมันขั้นที่ 1 มหาวิทยาลัย Hannover ประเทศเยอรมนี พ.ศ. 2551, พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ถ่ายโอนมาให้ รวมถึงขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการกิจเฉพาะด้าน และงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา เสนอว่าควรสนับสนุนให้มีการจัดทำร่างกฎหมายหรือประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายต่อไป และควรผลักดันให้มีการดำเนินการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรมโดยการเร่งถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณที่เหมาะสมต่อการกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย สุดท้าย ควรส่งเสริมให้มีการศึกษาพัฒนาเทคโนโลยีซึ่งใช้ต้นทุนที่เหมาะสมอันสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวในระดับพื้นที่หรือท้องถิ่นต่อไป

คำหลัก : การปกครองท้องถิ่น, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, บริหารจัดการ, อำนาจ, หน้าที่, สารเคมี, ขยะอันตราย, ของเสียอันตราย, มลพิษ

Abstract

Project ID : PDG5330001
Project Name : Roles and responsibilities of Local Government to manage Chemical and Hazardous Waste
Researcher : Ganniga Sutthiprasid¹, Viriya Watthanasuchat²,
Churtwut Sinpimonboon³

The purpose of the study, on Roles and responsibilities of Local Government to manage Chemical and Hazardous Waste, is to study the role and power in the management of chemical and hazardous waste of local governments in all level (Provincial Administration Organization, Municipality, Tambon Administration Organization). The study shall focus on the gathering and analyzing of the law, concerning with the decentralization of the power to the local governments to manage chemical and hazardous waste, the data from related research project (project in Saraburi area), and the decisions of the Administrative Court on the issues. The study is aim to elevated the capability of local government to be on par with the policy and standard in national level.

The study was conducted by using data collected from related papers and documents, such as law, rules and regulation concerned with the management of chemical and hazardous waste of local governments. Including, the decentralization policies of the state and the data collected from random interview and survey research of local government officials from certain area in Kaeng Khoi district, Saraburi province.

The results from the study showed that the common problem of the management of chemical and hazardous waste of local governments is the lack of explicit definition of chemical and hazardous waste. The law related to public health did not clearly define the definition of chemical and hazardous waste or the scope of jurisdiction that local governments have over the issues. The hazardous waste that did not listed under the Factory Act did not automatically be in the responsibility of the local governments. This was a result from the overlapped between the law

¹ Docteur en Droit public, Université Montpellier I, France, 2008; Administrative Case Official (Professional Level), Research and Technical Affairs Bureau, Office of the Administrative Courts.

² Master of Laws, Dhurakijpundit University, 2001; Administrative Case Official (Senior Professional Level), Research and Technical Affairs Bureau, Office of the Administrative Courts.

³ 1. Staatsexamen, University Hannover, Germany, 2008; Administrative Case Official (Practitioner Level), Research and Technical Affairs Bureau, Office of the Administrative Courts.

related to public health and the law related to hazardous waste. Moreover, the result showed that most of the local governments did not have enough staff to cope with its newly assigned missions. It stills lack of specialized official and the budget to supervise and manage chemical and hazardous waste.

Recommendation is to encourage a draft of an act or code related to the management of chemical and hazardous waste. And promote the decentralization of the power to the local governments to manage chemical and hazardous waste along with the support on manpower and budget. Finally, there should be a support on the research and development on technologies which suitable to the budget of each area and communities.

Keywords : Local Administration, Local Government, Management, Responsibilities, Chemical, Hazardous Waste, Pollutants.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ความสำคัญของปัญหา

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย” ซึ่งโครงการวิจัยนี้เป็นผลสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจสำคัญหลายประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภารกิจสำคัญประการหนึ่งคือการกำจัดมูลฝอยและการจัดการสิ่งแฉดล้อม แต่ปรากฏว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ได้นิยามความหมายของคำว่า “มูลฝอย” ไว้ จึงต้องพิจารณาความหมายของคำดังกล่าวในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 โดยที่กฎหมายแต่ละฉบับก็มีวัตถุประสงค์และหน่วยงานที่รับผิดชอบแตกต่างกันออกไป จึงอาจมีความทับซ้อนกันในด้านภารกิจจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานต่างๆ ได้

วิธีการศึกษา

การวิจัยในครั้งนี้จะใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารและหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้อง อันเป็นการวิจัยผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงสำรวจ โดยแบ่งขั้นตอนในการวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documental Research) อันได้แก่ การศึกษารวบรวมกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับในการดำเนินการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายของ อปท. รวมถึงนโยบายการกระจายอำนาจของภาครัฐ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ซึ่งได้แก่ การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษา

ของโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้องกัน* เพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทราบถึงความต้องการ ความคิดเห็นต่างๆ ต่อมาตรการในการจัดการสารเคมีหรือของเสียอันตราย

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิจัยนี้จะเก็บข้อมูลโดยการศึกษาจากหลักฐานและเอกสารที่เกี่ยวข้องและจากการสัมภาษณ์ เพื่อศึกษาข้อมูลการดำเนินงานการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย แล้วนำไปทำการวิเคราะห์ต่อไป

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ในการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นจะใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพตามทฤษฎีและกรอบแนวคิดการวิจัยที่ตั้งไว้ รวมทั้งได้วิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการเรื่องดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับนโยบายหรือแนวทางของประเทศ

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่ามีปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ คือ ส่วนที่หนึ่งบทนิยามของคำว่า “ของเสียอันตราย” ตามกฎหมายต่างๆ และส่วนที่สอง คือ ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจที่กระทบต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. ปัญหาบทนิยามของคำว่า “ของเสียอันตราย”

เมื่อพิจารณาคำว่า “ของเสียอันตราย” ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่า มีการใช้ถ้อยคำที่หลากหลาย เช่น คำว่า มูลฝอย สิ่งปฏิกูล วัสดุที่ไม่ใช้แล้ว แต่ก็มีได้นิยามให้ชัดเจนถึงความหมาย โดยแท้ของของคำว่า “ของเสีย” อันที่จะทำให้เข้าใจตรงกันได้กฎหมายทุกฉบับ ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ (ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี) พบว่า ทั้งสองประเทศได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการของเสียโดยได้มีการตรากฎหมายสำหรับการบริหารจัดการของเสียเป็นการเฉพาะไว้ อีกทั้งได้มีการนิยามคำว่า “ของเสีย” ที่มุ่งถึง “การสละ” หรือ “ถูกบังคับให้สละ” เป็นสำคัญ มิได้มุ่งเน้นที่ตัววัตถุที่ทิ้งหรือถูกทิ้งดังเช่นการนิยามคำว่ามูลฝอยหรือขยะของเสียตามกฎหมายไทย

การนิยามในลักษณะที่มุ่งไปที่เจตนาดังกล่าวเป็นการนิยามที่ถือได้ว่าครอบคลุมมากกว่าการนิยามไปที่ตัววัตถุ และสร้างความชัดเจนในการตีความกฎหมายมากกว่า ด้วยเหตุนี้ กฎหมายไทยเองอาจต้องมีการสร้างความชัดเจนในเรื่องของบทนิยามที่สามารถทำให้เป็นที่เข้าใจได้ในกฎหมาย

* โครงการวิจัยการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่ายในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในพื้นที่ กรณีศึกษา อำเภอกำแพงคอย จังหวัดสระบุรี ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สกว. เช่นเดียวกัน

ทุกฉบับ หรือจะต้องมีการแก้ไขหรือจัดทำนิยามความหมายกลางของคำว่า “ขยะ” หรือ “ของเสีย” ที่มีความชัดเจน โดยนิยามดังกล่าวอาจแบ่งแยกระหว่างของเสียทั่วไปและของเสียอันตรายไว้ด้วย เพื่อกำหนดหน้าที่ในการกำจัดหรือบริหารจัดการให้ชัดเจนว่า รัฐในระดับใดและเอกชนใดจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำจัดของเสียทั่วไปหรือของเสียอันตราย อันเป็นการป้องกันมิให้รัฐหลักเลียงหรือละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องกระทำ และเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานกับรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการของเสียได้

2. ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจที่กระทบต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดจากการถ่ายโอนภารกิจซึ่งกระทบต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย ดังนี้

(ก) ปัญหาด้านบุคลากร

ตามที่คณะผู้วิจัยได้ทำการวิจัยเอกสารและสำรวจความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี (เทศบาลเมืองแก่งคอย เทศบาลตำบลทับกวาง องค์การบริหารส่วนตำบลสองคอน องค์การบริหารส่วนตำบลชำผักแพว องค์การบริหารส่วนตำบลเตาปูน) ปรากฏว่า โดยส่วนใหญ่แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงขาดแคลนทั้งจำนวนบุคลากรและบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

(ข) ปัญหาด้านงบประมาณ

พบว่า ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงประสบปัญหาด้านงบประมาณ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดแคลนงบประมาณนั้น เจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ และงดดำเนินการกิจนั้นๆ แต่ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาอย่างมากเนื่องจากในด้านหนึ่ง เมื่อกฎหมายกำหนดภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามภารกิจนั้นให้ได้ โดยไม่สามารถที่จะอ้างปัญหาด้านงบประมาณ แต่อีกด้านหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถดำเนินการได้จริงเนื่องจากมีงบประมาณไม่เพียงพอ

ข้อเสนอแนะ

1. รัฐสมควรที่จะต้องแก้ไขบทนิยามของคำว่า “ขยะ” หรือ “ของเสีย” ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ หรือบูรณาการกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเสียใหม่ โดยอาจจะต้องจัดทำกฎหมายหรือประมวลกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายขึ้นใหม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของเสียอันตราย

2. รัฐจำเป็นต้องเร่งยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย และเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีการทับซ้อนทั้งในด้านพื้นที่และอำนาจหน้าที่ และในราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพแตกต่างกันออกไป ดังนั้น การกระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นจึงไม่จำเป็นต้องให้ราชการส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดเป็นผู้ดำเนินการกิจเสมอไป โดยอาจจะกำหนดให้ร่วมมือกันดำเนินการกิจ หรือโอนภารกิจไปให้ราชการส่วนท้องถิ่นระดับเหนือขึ้นไป หรืออาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ เพื่อทดแทนการยกขีดความสามารถของราชการส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดให้ทัดเทียมกันทั้งหมดซึ่งเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

บทที่ 1 บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ได้กำหนดไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น (หรือเดิมในหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) ประกอบกับได้มีการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถือเป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในเชิงโครงสร้างขององค์กรหรือหน่วยงานทางปกครอง และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติข้างต้นยังพบที่มีการกระจายอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นในเชิงภารกิจด้วย โดยภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกำจัดมูลฝอยและการจัดการสิ่งแวดล้อม (ปรากฏรายละเอียดตามมาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ) โดยปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ เป็นปัญหาที่สำคัญอันส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยเฉพาะปัญหามลพิษจากสารเคมีและของเสียอันตรายที่เกิดจากการปล่อยสารเคมีหรือทิ้งของเสียอันตราย การกำจัดไม่ถูกวิธี รวมถึงปัญหาของสารเคมีตกค้างที่ส่งผลกระทบต่อคนในชุมชนและสิ่งแวดล้อม

ปัญหาเหล่านี้ในปัจจุบันจึงเป็นปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องเข้าไปจัดการดูแล อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญประการหนึ่งสืบเนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่าน คือ ปรากฏว่ายังมีกฎ ระเบียบ และหน่วยงานที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกัน เช่น ในการกำจัดมูลฝอยตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กำหนดให้เป็นภารกิจของทั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 16 (18)) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17 (11)) ซึ่งคำจำกัดความของคำว่า “มูลฝอย” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550) ให้ความหมายรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน แต่ปรากฏว่าในการจัดการมลพิษต่าง ๆ ตามกรอบของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กลับกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ. (มาตรา 17 (12)) เท่านั้น

แม้ว่าพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 จะตราขึ้นเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนของอำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยก็ตาม แต่เมื่อภารกิจในการจัดการมลพิษ (ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ) กำหนดให้เป็น

อำนาจหน้าที่ของ อบจ. แล้ว จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าความหมายของ “มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตราย” ตามคำจำกัดความของคำว่า “มูลฝอย” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข นั้น จะมีความหมายครอบคลุมในเรื่องใดบ้าง โดยอาจหมายรวมถึงของเสียอันตรายที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือไม่ อย่างไร

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาคำว่า “ของเสียอันตราย” ตามความหมายที่สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ให้คำนิยามไว้ว่า “หมายถึง สารหรือวัตถุที่ไม่ใช้หรือใช้ไม่ได้ที่มีส่วนประกอบหรือเจือปนด้วยสารไวไฟ สารกัดกร่อน สารพิษ สารที่สามารถชะล้างได้ สารกัมมันตรังสี และ/หรือสิ่งที่ทำให้เกิดโรค ซึ่งเกิดจากกิจกรรมต่างๆ เช่น อุตสาหกรรม ชุมชน เกษตรกรรม” ย่อมเห็นได้ว่า อาจมีของเสียอันตรายบางประเภท เช่น สารกัมมันตรังสี ไม่น่าจะอยู่ในความสามารถหรือศักยภาพของ อบต. ที่จะดำเนินการกำจัดเองได้ (แต่อาจจะอยู่ในการกำกับดูแลการกำจัดได้)

นอกจากนี้ ประเด็นของการทับซ้อนของคำนิยามในเรื่อง “ของเสียอันตราย” ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ซึ่งโดยหลักการแล้วอาจเป็นไปได้ว่าของเสียอันตรายบางประเภทที่เกิดจากแหล่งอุตสาหกรรมอาจเป็นของเสียอันตรายประเภทเดียวกับของเสียอันตรายตามบทนิยามของ “มูลฝอยอันตราย” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ซึ่งการจัดการมูลฝอยอันตรายอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบต. แต่หากเป็นของเสียอันตรายที่กำเนิดมาจากโรงงานแล้ว แม้ว่าจะเป็นประเภทเดียวกับมูลฝอยอันตรายดังกล่าวก็ย่อมไม่อยู่ในอำนาจจัดการของ อบต. ทั้งนี้ ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขเองก็ได้กำหนดไว้ว่ามีให้ใช้บังคับกับการจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เพราะฉะนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องทราบข้อมูล ชนิด ประเภท ปริมาณและแหล่งกำเนิดของเสีย มาตรการการจัดการตามหลักวิชาการ มาตรการสำหรับของเสียเฉพาะ วิธีการกำจัดที่เหมาะสม เพื่อนำมาวิเคราะห์และจัดประเภทของเสียอันตรายที่จะจำกัดอยู่ในนิยามของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เพื่อที่จะทำให้ทราบว่าของเสียอันตรายใดจะอยู่ในอำนาจจัดการของหน่วยงานใด อันส่งผลทำให้ไม่เกิดการทับซ้อนของการจัดการ (ในการนี้ เป็นกรณีที่สามารถนำข้อมูลจากโครงการตัวอย่าง (พื้นที่อำเภอแก่งคอย จ. สระบุรี) มาใช้เป็นฐานข้อมูลเบื้องต้นในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดคุณสมบัติของเสียอันตรายที่อยู่ในอำนาจจัดการของ อบต. ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือจัดจ้างเอกชนให้ดำเนินการแทนก็ตาม) ดังนั้น จึงต้องพิจารณาขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ของ อบต. ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับว่า อบต. แต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายโดยรวมมากน้อยเพียงใด

นอกจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายข้างต้นแล้ว ยังปรากฏว่าในเรื่องนี้รัฐได้กำหนดนโยบายการจัดการขยะไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยอิงกับแผนจัดการคุณภาพและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

และการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการกำจัดการมลพิษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้น โดยพัฒนาศักยภาพและกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ตลอดจนแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และมีแผนพัฒนาสารเคมีแห่งชาติฉบับที่ 3 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นอีก เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้ อบท. กำกับ ดูแล เรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสถานที่ต่างๆ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 อันเกี่ยวข้องกับเรื่องของการควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงงานให้เหมาะสม และกำจัดของเสียที่เกิดขึ้นเพื่อไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตรายและจัดระบบบริหารที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลเรื่องความเป็นพิษของวัตถุอันตรายตามที่ได้กำหนดไว้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งเน้นการกำจัดการมลพิษทางด้านน้ำ อากาศ และกากของเสีย ภายใต้กลไกของแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม กองทุนสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นต้น เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับภารกิจด้านการจัดระบบการบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พบว่า อาจจะปรากฏความทับซ้อนในด้านการจัดการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในประการอื่น ๆ อีก

ดังนั้น หากได้ศึกษารวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่และภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ให้เกิดความสอดคล้องหรือเชื่อมโยงกันในทางปฏิบัติหรือเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่จริง และลดปัญหาช่องว่างและความทับซ้อนระหว่างหน้าที่และภารกิจที่ได้รับมอบหมาย สามารถนำไปสู่การบริหารจัดการด้านสารเคมีและของเสียอันตรายที่ดีและเกิดประโยชน์ต่อพื้นที่ในการเฝ้าระวังความปลอดภัยด้านสารเคมีและของเสียอันตราย อีกทั้งยังเป็นการลดงบประมาณในการที่หน่วยงานไม่ต้องทำงานที่ทับซ้อนกัน รวมทั้งหากสามารถวิเคราะห์ถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ อบท. ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ในการส่งเสริมการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายก็จะทำให้เกิดการจัดการที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลด้วย

1.2 วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ อบท. ในด้านการบริหารจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายตามที่ได้มีการกระจายอำนาจมาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

- (2) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะให้ภาครัฐพัฒนาหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสถานการณ์และศักยภาพหรือขีดความสามารถของ อปท. ระดับต่างๆ

1.3 สมมุติฐาน

การกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกิจหลายด้านยังเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่เต็มรูปแบบหรือยังไม่เหมาะสม รวมทั้งภารกิจด้านการกำจัดมูลฝอยและด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ทำให้อำนาจหน้าที่ในการกิจด้านนี้ของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นทับซ้อนกันอยู่ เป็นผลให้เกิดอุปสรรคต่อการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในระดับท้องถิ่น

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

แบ่งขอบเขตการศึกษาออกเป็น 2 ขอบเขตหลักด้วยกัน คือ

- (1) เนื้อหาของนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายของ อปท. ที่มีการบัญญัติไว้ รวมทั้งแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. และ
- (2) ความเหมาะสมระหว่างสถานการณ์ตามที่เป็นอยู่จริงกับอำนาจรัฐที่ถ่ายโอนให้กับ อปท. โดยนำข้อมูลด้านสารเคมีและของเสียอันตรายในพื้นที่ตัวอย่างซึ่งได้จากโครงการที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรณีศึกษา ซึ่งนอกจากจะศึกษาจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็จะมีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ อปท. ที่เกี่ยวข้องด้วย

1.5 กรอบแนวคิดและวิธีการในการดำเนินงาน

การวิจัยนี้จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย โดยจะรวบรวมนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายของ อปท. ที่มีการบัญญัติไว้ และนำมาศึกษาวิเคราะห์ประกอบกับข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงจากคำพิพากษาศาลปกครองและข้อเท็จจริงจากพื้นที่ในโครงการที่เกี่ยวข้อง โดยใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองหรือกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยวิธีการในการดำเนินงานจะประกอบด้วย

- (1) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับในการดำเนินการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายของ อปท. รวมถึงนโยบายการกระจายอำนาจของภาครัฐ และจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น
- (2) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพตามทฤษฎีและกรอบแนวคิดการวิจัยที่ตั้งไว้

1.6 ระยะเวลาดำเนินงาน

โครงการนี้จะใช้ระยะเวลาดำเนินงานประมาณ 8 เดือน (โดยแผนการดำเนินการมีการปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม) มีตารางเวลาการทำงาน ดังนี้

กิจกรรม	เดือนที่ดำเนินการ							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1. การรวบรวมข้อมูลและนโยบายเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายให้กับ อปท. รวมทั้งแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	↔							
2. การรวบรวมกฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อปท. ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย	←	→						
3. การรวบรวมคำพิพากษาของศาลปกครองในประเด็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้อง				←	→			
4. การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์						↔		
5. การประมวลข้อมูล วิเคราะห์ และจัดทำรายงานการวิจัย						←	→	

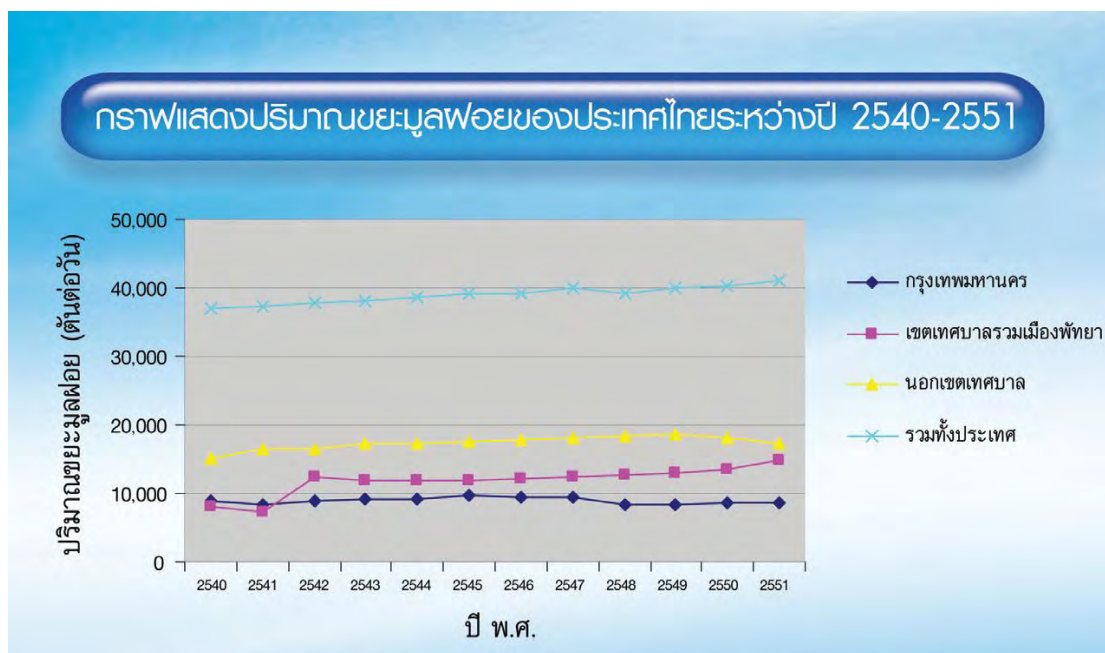
1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายและผลการวิเคราะห์กับการดำเนินงานของ อปท. ด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย
- (2) ข้อเสนอแนะและข้อเสนอนโยบายเพื่อให้การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายที่มีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อส่วนราชการในการปฏิบัติงาน

- (3) แนวทางในการดำเนินงานตามภารกิจการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายที่เหมาะสม

บทที่ 2 การจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในท้องถิ่น

ปัจจุบันปริมาณขยะมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2551 มีขยะมูลฝอยทั่วประเทศประมาณ 15.03 ล้านตัน¹ หรือ 41,064 ตันต่อวัน ทั้งนี้ไม่ได้รวมปริมาณขยะที่ไม่ได้มีการนำมาทิ้งลงถัง (โปรดดูจากกราฟด้านล่าง) อันเป็นผลเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวของชุมชน การขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนากองท้องเที่ยว และในจำนวนขยะที่เพิ่มปริมาณขึ้นนี้มีประเภทของขยะที่เป็นอันตรายปะปนรวมอยู่ด้วย โดยเฉพาะขยะที่เกิดจากผลิตภัณฑ์สารเคมีที่ใช้ภายในบ้านซึ่งมีอันตราย เช่น น้ำยาทำความสะอาดทั่วไป ยาฆ่าแมลง สเปรย์ชนิดต่างๆ น้ำยาซักผ้าขาว น้ำมันเชื้อเพลิง สีและผลิตภัณฑ์ที่ถูกทาสีมาแล้ว แบตเตอรี่ และหมึก เป็นต้น หากไม่มีการกำหนดมาตรการคัดแยกและวิธีการกำจัดที่เหมาะสมก็จะเกิดปัญหาสะสมต่อไปในอนาคต



ภาพประกอบจาก คู่มือสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างครบวงจร.
กรมควบคุมมลพิษ, ตุลาคม 2552. หน้า 3.

ในเบื้องต้นของการศึกษาเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายนั้น สมควรที่จะต้องทำความเข้าใจถึงลักษณะหรือความหมาย

¹ ในปี พ.ศ. 2552 มีขยะมูลฝอยทั่วประเทศประมาณ 15.11 ล้านตัน ซึ่งได้รับการจัดการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการเพียงประมาณร้อยละ 40 สำหรับของเสียอันตรายร้อยละ 77 มาจากภาคอุตสาหกรรม และร้อยละ 23 มาจากชุมชน

ของสารเคมีและของเสียอันตราย ทำการทบทวนระบบการเมืองการปกครองไทยรวมทั้งประวัติหรือพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสังเขป และต้องทราบถึงสภาพปัญหาหรือข้อขัดข้องในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน

2.1 ลักษณะหรือความหมายของ “สารเคมีและของเสียอันตราย”

เบื้องต้นสำหรับบทนิยามหรือคำจำกัดความของคำว่า “สารเคมี” มีการให้ความหมายที่หลากหลาย โดยความหมายแรกซึ่งเป็นความหมายอย่างง่าย หมายถึง สาร วัสดุที่ใช้ในหรือได้จากกระบวนการเคมี² และยังมีความหมายอื่น ๆ อีกเช่น

- “สารเคมี” หมายถึง สารที่ประกอบด้วยธาตุชนิดเดียวกันหรือสารประกอบจากธาตุต่าง ๆ รวมกันด้วยพันธะเคมี³

- “สารเคมี” หมายถึง สารอนินทรีย์ หรือสารอินทรีย์ที่สามารถระบุโมเลกุลของสารได้ อาจปรากฏอยู่ในธรรมชาติ หรือถูกสังเคราะห์ขึ้นจากปฏิกิริยาต่างๆ ก็ได้ โดยทั่วไปแล้ว สารเคมีจะมีสถานะอยู่ 3 สถานะเช่นเดียวกันกับสาร ได้แก่ ของแข็ง ของเหลว และก๊าซ หรือ พลาสมา สามารถเปลี่ยนสถานะได้เมื่อสภาวะหรือเงื่อนไขเปลี่ยนไป เช่น เปลี่ยนอุณหภูมิ ความดัน โดยใช้ปฏิกิริยาทางเคมีก็สามารถเปลี่ยนจากสารเคมีหนึ่ง ไปเป็นสารเคมีตัวใหม่ได้ (ส่วนพลังงาน เช่น แสง หรือความร้อน ไม่จัดอยู่ในรูปของสาร จึงไม่อยู่ในกลุ่มของสารเคมีในคำจำกัดความนี้)⁴

นอกจากนี้ ยังมีการให้ความหมายของคำว่า “สารเคมีอันตราย” ซึ่งหมายความถึง ธาตุหรือสารประกอบที่มีคุณสมบัติเป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ พืช ทำให้ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม

² ข้อมูลจาก <http://th.wikipedia.org/wiki/> (ข้อมูล ณ วันที่ 10 มกราคม 2554) : ซึ่งสาร วัสดุที่ใช้ในหรือได้จากกระบวนการเคมี อาทิ

- สารประกอบเคมี (chemical compound) คือสารที่ประกอบด้วย ธาตุเคมีตั้งแต่สองตัวขึ้นไปมาผสมกันทางเคมีในอัตราส่วนที่แน่นอน
- ธาตุเคมีเป็นสารที่ไม่สามารถแบ่งให้เป็นสารเคมีที่มีคุณสมบัติแตกต่างไปจากสารเคมีเดิมได้อีก เพราะอนุภาคที่เล็กที่สุดของธาตุเราเรียกว่า อะตอมซึ่งประกอบด้วย อิเล็กตรอน โคจรรอบจุดศูนย์กลางที่เรียกว่า นิวเคลียส ที่ประกอบ โปรตอน และ นิวตรอน
- โมเลกุล เป็นอนุภาคที่เล็กที่สุดของสารประกอบที่ยังมีคุณสมบัติของสารประกอบเดิมนั้นอยู่
- ไอออน เป็น อะตอม หรือ กลุ่มของอะตอมที่สูญเสียประจุไฟฟ้าเรียกว่า แคตไอออน หรือเพิ่มเรียกแอนไอออน อิเล็กตรอน
- ปฏิกิริยาเคมี เป็นกระบวนการที่สารหนึ่ง สอง หรือมากกว่า (เรียกว่า รีแอเจนต์) มาผสมรวมกันแล้วเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเคมี ได้เป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ที่มีคุณสมบัติแตกต่างจากสารตั้งต้น

³ คู่มือการป้องกันและระงับอุบัติเหตุเบื้องต้นจากสารเคมี วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

⁴ ข้อมูลจาก <http://glasswarechemical.com/chemicals/> (ข้อมูล ณ วันที่ 10 มกราคม 2554)

เสื่อมโทรม สามารถจำแนกได้ 9 ประเภทตามหลักสากล ดังนี้ วัตถุระเบิด ก๊าซ ของเหลวไวไฟ ของแข็งไวไฟ วัตถุออกซิไดส์และออร์แกนิกเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษและวัตถุติดเชื้อ วัตถุ กัมมันตรังสี วัตถุกัดกร่อน และวัตถุอื่น ๆ ที่เป็นอันตราย⁵

ปัจจุบันสารเคมีได้เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของเราตั้งแต่ที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค รวมทั้งสิ่งของจำเป็นเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่เราไม่อาจมองข้ามไปได้ เช่น สบู่ ยาสีฟัน น้ำยาล้างห้องน้ำ น้ำยาทำความสะอาดต่าง ๆ เป็นต้น สารเคมีที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับสิ่งที่เป็นอันตราย และไม่อันตราย สำหรับการป้องกันและระงับอุบัติเหตุจากสารเคมีนั้นได้พิจารณากำหนดจำแนก ประเภทตามคุณสมบัติเป็นพิษหรืออันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ พืช ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณายุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารการจัดการสารเคมีภายใต้แผน ยุทธศาสตร์การจัดการสารเคมีแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2550 – 2554) ที่กำหนดให้มีการใช้มาตรการ การจัดการทางกฎหมายในเรื่องของการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้อง กลไกการทำงานเพื่อการ บริหารจัดการเชิงรุก และการใช้มาตรการด้านการพัฒนาการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อพัฒนา ศักยภาพระบบบริหารจัดการกากของเสียอันตรายจากภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และชุมชน จึงเห็นได้ว่า การบริหารจัดการสารเคมีเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการกากของเสียอันตราย ซึ่งต้องพิจารณาเรื่องของความหมายของของเสียอันตรายต่อไป

สำหรับบทนิยามหรือคำจำกัดความของคำว่า “ของเสียอันตราย” ไม่ปรากฏในบทบัญญัติของ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือแม้แต่ในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 เช่นกัน แต่ สามารถพบได้ในตำราและหนังสือหลายเล่ม เช่น

- ของเสียอันตราย หมายถึง ของเสียหรือสิ่งที่เจือปนด้วยของแข็งหรือก๊าซที่มีความเข้มข้น หรือคุณสมบัติทางกายภาพ เคมี หรืออื่นๆ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้เกิดการตายหรือการเจ็บป่วย ทั้งที่ รักษาได้และรักษาไม่ได้ ตลอดจนทำให้เกิดหรือมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม เมื่อไม่ได้มีการจัดการที่เหมาะสมในการบำบัด เก็บกัก ขนส่งและกำจัด⁶

- ของเสียอันตราย หมายถึง เศษสิ่งของเหลือใช้ หรือเสื่อมสภาพ และภาชนะบรรจุเคมีภัณฑ์ ต่าง ๆ ที่ปนเปื้อนสารอันตราย เช่น สารพิษ สารไวไฟ สารเคมีที่กัดกร่อนได้ สารกัมมันตรังสี รวมทั้ง สารที่ทำให้เกิดโรค หรือสิ่งอื่นใดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือ สิ่งแวดล้อม⁷

⁵ ที่มาจาก ศูนย์ข้อมูลพิษวิทยา (กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข): <http://webdb.dmsc.moph.go.th/> (ข้อมูล ณ วันที่ 10 มกราคม 2554)

⁶ ศิริกัลยา สุวจิตตานนท์, พัฒนา มูลพฤกษ์ และอรรณพ มุ่งเจริญ. การป้องกันและควบคุมมลพิษ. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541. หน้า 35.

⁷ กรมควบคุมมลพิษ. คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเก็บรวบรวม ขนส่งและกำจัดของเสียอันตรายจากชุมชน. 2550. หน้า 2.

- ของเสียอันตราย หมายถึง สารหรือวัตถุที่ไม่ใช้หรือใช้ไม่ได้ ที่มีส่วนประกอบหรือเจือปนด้วยสารไวไฟ สารกัดกร่อน สารพิษ สารที่สามารถชะล้างได้ สารกัมมันตรังสี และ/หรือสิ่งที่ทำให้เกิดโรคซึ่งเกิดจากกิจกรรมต่างๆ เช่น อุตสาหกรรม ชุมชน เกษตรกรรม⁸

- ของเสียอันตราย หมายถึง ของเสียที่เป็นอันตรายจำแนกตามลักษณะของความเป็นอันตราย ลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนี้⁹

1) ของเสียเป็นพิษหรือเจือปน หรือมีส่วนประกอบของสารที่เป็นพิษ เช่น มีส่วนประกอบของตะกั่วปรอท สารหนู ยาฆ่าแมลง ฯลฯ

2) ของเสียที่ติดไฟง่ายหรือมีส่วนประกอบของสารที่ติดไฟง่าย หรือสารไวไฟ ซึ่งอาจทำให้เกิดไฟไหม้ได้ ถ้าเก็บไว้ใกล้ไฟหรือเมื่อมีอุณหภูมิสูงมาก

3) ของเสียที่มีฤทธิ์เป็นกรด หรือด่าง ซึ่งสามารถกัดกร่อนวัสดุต่างๆ ตลอดจนเนื้อเยื่อของร่างกายมนุษย์หรือสัตว์

4) ของเสียที่เมื่อทำปฏิกิริยากับสารอื่น เช่น น้ำจะทำให้เกิดมีก๊าซพิษ ไอพิษ หรือควันพิษ หรือของเสียที่เมื่อถูกทำให้ร้อนขึ้นในที่จำกัดอาจเกิดระเบิดได้

5) ของเสียที่เป็นสารกัมมันตรังสีหรือมีสารกัมมันตรังสีเจือปนอยู่

6) ของเสียที่เมื่อถูกน้ำชะล้างจะปล่อยสารที่เป็นอันตราย ดังกล่าวข้างต้นออกมาได้

7) ของเสียที่มีเชื้อโรคติดปะปนอยู่

นอกจากนี้ ยังมีคำอื่นที่มีความหมายลักษณะเดียวกับคำว่าของเสียอันตรายคือ คำว่า “ขยะอันตราย” และ “มูลฝอยอันตราย” โดยมีการจำกัดความไว้ ดังนี้

- ขยะอันตราย หมายถึง ขยะที่สามารถก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์ สิ่งมีชีวิต สภาพแวดล้อม และจะต้องมีการกำจัดด้วยวิธีพิเศษ เช่น ถ่านไฟฉาย หลอดไฟ แบตเตอรี่¹⁰

- มูลฝอยอันตราย หมายถึง สิ่งของที่ถูกทิ้งหรือไม่เป็นที่ต้องการ อันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น จากกากเหลือใช้ หรือเสื่อมสภาพไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดอันตราย หรือมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิตอื่นๆ โดยอาจทำให้เกิดการเจ็บป่วยหรือพิการหรืออาจถึงแก่ความตาย¹¹

⁸ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ : ข้อมูลจาก <http://teenet.tei.or.th/DatabaseGIS/hazard.html>

⁹ ชุติรัตน์ บรรจงลิขิตกุล. ของเสียที่เป็นอันตราย. วิทยาศาสตร์สำหรับเยาวชน ชีวิตกับสิ่งแวดล้อม. 2 (2544) : 32-33.

¹⁰ ธนพรรณ สุนทร. เครื่องมือทางสังคม : การจัดการขยะชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขปัญหาขยะชุมชน. วารสารวิจัยสภาวะแวดล้อม. 27 (2548) : 47.

¹¹ ศิริกัลยา สุวจิตตานนท์ และคณะ. อ้างแล้ว. หน้า 111.

จากคำนิยามข้างต้น เห็นได้ว่า ของเสียอันตรายนั้นเป็นของเสียที่มีส่วนประกอบที่เป็นสารพิษหรือสารเคมีที่เป็นอันตรายรวมอยู่ด้วย อันอาจยกตัวอย่างได้ดังนี้

1) ตะกั่ว (Lead) เป็นส่วนประกอบในการบัดกรี ในแผ่นวงจร พิมพ์หลอดภาพรังสีแคโทด (CRT) เป็นต้น และยังใช้มากในแบตเตอรี่ ผสมในฉนวนสายไฟ (PVC) ที่หุ้มสายเคเบิล สีทาบ้าน กระดาษฟอยล์ หมึกพิมพ์ ยาปราบศัตรูพืช โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นจะทำให้มีอาการปวดศีรษะ อ่อนเพลีย ปวดเมื่อยตามกล้ามเนื้อ ปวดท้อง เป็นพิษต่อระบบย่อยอาหาร ทำลายระบบประสาทส่วนกลาง ระบบโลหิต การทำงานของไต การสืบพันธุ์ และมีผลต่อการพัฒนาสมองของเด็ก

2) แคดเมียม (Cadmium) พบในแผ่นวงจรพิมพ์ ตัวต้านทาน หลอดภาพรังสีแคโทด ถ่านนาฬิกาควอทซ์ ยาฆ่าเชื้อรา สีเคลือบเซรามิก เป็นต้น ส่งผลกระทบต่อระบบหายใจ เป็นสารก่อมะเร็ง ซึ่งเมื่อสารนี้สะสมในร่างกายจะทำลายระบบประสาท ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการและการมีบุตร หรืออาจมีผลกระทบต่อพันธุกรรม

3)ปรอท (Mercury) พบได้ในตัวตัดความร้อน สวิตช์ จอแบน หลอดไฟ หลอดฟลูออเรสเซนต์ ยาฆ่าแมลง สารเคลือบกระจกเงา หม้อไอน้ำ โดยผู้ที่ได้รับสารจะมีอาการปวดศีรษะ อ่อนเพลีย อารมณ์แปรปรวน ประสาทหลอน และส่งผลในการทำลายอวัยวะต่างๆ โดยเฉพาะสมอง ไต และเด็กในครรภ์มารดา รวมทั้งเป็นพิษต่อระบบประสาทส่วนกลาง

4) สารหนู (Arsenic) ใช้ในอุปกรณ์ความถี่สูงในแผงวงจรไฟฟ้าของโทรศัพท์มือถือและคอมพิวเตอร์ แบตเตอรี่ ที่หุ้มสายเคเบิล หลอดแก้ว แผ่นตะกั่วในหม้อไอน้ำ เป็นสารก่อมะเร็งและก่อให้เกิดผลการกลายพันธุ์ในเนื้อเยื่อของสิ่งมีชีวิต ทำลายระบบประสาท ผิวหนัง และระบบการย่อยอาหาร และหากได้ในปริมาณที่มากอาจทำให้เสียชีวิตได้

จากตัวอย่างของสารพิษบางชนิดข้างต้นที่อาจพบได้ในของเสีย กลายเป็นเหตุผลของความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารจัดการของเสียอันตรายที่แตกต่างไปจากการกำจัดของเสียหรือขยะมูลฝอยทั่วไปด้วย และด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องศึกษาเรื่องของสารเคมีและของเสียอันตรายควบคู่กันไปในกรณีนี้

2.2 ความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสังเขป

ประเทศไทยมีรูปแบบรัฐเป็นราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญและใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา หรือที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเรียกรวมกันว่า ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศไทยเกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์ทรงโปรดให้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ

ขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับการสุขอนามัยของชุมชนเป็นเรื่องหลัก ได้แก่ (1) การทำลายขยะมูลฝอย (2) การจัดเวรที่ถ่ายอุจจาระและปัสสาวะของประชาชนทั่วไป (3) จัดการห้ามปลูกสร้าง หรือซ่อมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรค (4) ขนย้ายสิ่งโสโครกและรำคาญของมหาชน (5) ควบคุมความปลอดภัยในการจราจร (6) ควบคุมการเลี้ยงสุกร เป็ด ไก่ (7) ห้ามปลูกอาคารด้วยแฝงหรือไม้ขัดแตะ และ (8) ให้เส้นทางหลวงไว้ทำทางเท้าและปลูกต้นไม้ริมถนน

ต่อมา ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลในเขตหัวเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก ณ ตำบลท่าฉลอม สมุทรสาคร โดยผลของประกาศแก่ภาษีโรงเรือนจัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอมเมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) มีหน้าที่หลักสามประการ ได้แก่ (1) ซ่อมแซมและบำรุงถนนหนทาง (2) จุดโคมไฟให้แสงสว่างในเวลาค่ำคืน และ (3) จัดหาคนงานเก็บกวาดขยะมูลฝอย

จากผลสำเร็จของสุขาภิบาลท่าฉลอมนำมาสู่การตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ในเวลาต่อมา กฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สุขาภิบาลสำหรับหัวเมือง (ต่อมาเปลี่ยนเป็นสุขาภิบาลเมือง) ตั้งในเขตเมืองซึ่งเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด และสุขาภิบาลตำบล (ต่อมาเปลี่ยนเป็นสุขาภิบาลท้องที่) ตั้งในเขตตำบลที่เป็นชุมชน สุขาภิบาลทั้งสองประเภทมีหน้าที่ 3 ประการ คือ (1) รักษาความสะอาด (2) การป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่ และ (3) การบำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่¹²

ในปี พ.ศ. 2495 มีการตรากฎหมายจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นใช้ทั่วประเทศเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง ใน พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2528 และใช้เรื่อยมาจนกระทั่ง พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลให้มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล¹³

ในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 5 รูปแบบ ประกอบไปด้วย 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 4) กรุงเทพมหานคร และ 5) เมืองพัทยา ซึ่งรัฐได้สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ โดยสามารถเห็นได้นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดแนวทางในการกระจายอำนาจโดยมุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

¹² ชยาวุธ จันทร และคณะ. *วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย*. (กรุงเทพฯ : หจก. น้ำกั้งการพิมพ์), หน้า 15 – 17.

¹³ นันทวัฒน์ บรมนันท์. *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา). พิมพ์ครั้งที่ 5 มิถุนายน 2552, หน้า 44.

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ตามความในมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และต่อมาได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจฯ ทั้งแผนปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนงบประมาณ และการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐต้องถ่ายโอนกิจการให้บริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนงานที่กำหนดตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 สภาพปัญหาการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในท้องถิ่นโดยรวม

การอุปโภค บริโภค ทั้งภายในครัวเรือน กิจการพาณิชยกรรม การให้บริการต่าง ๆ ในชุมชนนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะก่อให้เกิดของเสียอันตรายจากชุมชนปะปนกับขยะมูลฝอยทั่วไป และจะถูกเก็บรวบรวมไปกำจัดโดยวิธีฝังกลบรวมกันกับขยะมูลฝอยทั่วไปในท้องถิ่น ซึ่งขาดระบบป้องกันการปนเปื้อนของสารเคมีหรือสารอันตรายจากของเสียดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้มีผลไปสู่ห่วงโซ่อาหารและสิ่งแวดล้อม และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือคนในชุมชนได้ สาเหตุของปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องผลกระทบจากการปนเปื้อนของสารพิษต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในท้องถิ่นยังไม่มีระบบและอุปกรณ์ เครื่องมือที่จำเป็นในการจัดการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ รวมถึงการที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะมาควบคุมกำกับดูแลในเรื่องการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายอย่างเป็นรูปธรรมด้วย¹⁴ นอกจากนี้ ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาขาดบุคลากรด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมประจำอยู่ในหน่วยงาน

ที่ผ่านมา การจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ การกระจายงบประมาณในแต่ละปีเพื่อให้ครอบคลุมในทุกพื้นที่ก็ยังมีข้อจำกัด อีกทั้งท้องถิ่นที่ได้รับงบประมาณและดำเนินการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยไปแล้ว มักประสบปัญหาการดูแลรักษาระบบ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการขาดแคลนงบประมาณดำเนินการ ประกอบกับบุคลากรที่เป็นผู้ควบคุมดูแลระบบขาดความรู้ความความชำนาญเฉพาะด้าน ทำให้การกำกับดูแลและเดินระบบกำจัดขยะมูลฝอยเป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ เกิดปัญหาทางด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสะสมในพื้นที่ นอกจากนี้ การขยายพื้นที่หรือหาพื้นที่ใหม่เพื่อรองรับการกำจัดขยะมูลฝอยในระบบฝังกลบ

¹⁴ กรมควบคุมมลพิษ. คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเก็บรวบรวมขนส่งและกำจัดของเสียอันตรายจากชุมชน. 2550. หน้า 1.

แบบเดิมโดยส่วนใหญ่แล้วจะได้รับการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่และที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง
เกิดปัญหาขัดแย้งติดตามมาอย่างต่อเนื่อง¹⁵

¹⁵ ข้อมูลจากแผนจัดการมลพิษ ปี พ.ศ. 2550-2554 โดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม

บทที่ 3

นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันปริมาณขยะและของเสียอันตรายเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นขยะหรือของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมหรือจากชุมชนก็ตาม¹⁶ ขยะและของเสียอันตรายเหล่านี้มีผลกระทบต่อมนุษย์ สัตว์ และธรรมชาติทั้งในทางตรงและทางอ้อม เป็นเหตุให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้ความสนใจในปัญหาที่เกิดขึ้น และภาครัฐเองเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการวางนโยบายเพื่อแก้ไขและจัดการกับปัญหา รวมทั้งการกำหนดกฎหมายหรือกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ปรากฏตามมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹⁷ ประกอบกับมาตรา 85 (5) ของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งได้กำหนดแนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานด้วย¹⁸ ดังนั้น ในเบื้องต้นของการศึกษาเรื่องการจัดการของเสียอันตรายและสารเคมีจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาแนวทางหรือวิธีการจากนโยบายของรัฐและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ภาครัฐได้กำหนดไว้ ดังนี้

3.1 นโยบายและแผนเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการจัดการขยะและของเสียอันตรายมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยเริ่มจากปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ปัญหามูลฝอยติดเชื้อจากโรงพยาบาลและปัญหาขยะและกากของเสียอุตสาหกรรม จนขยายไปถึงปัญหาในเรื่องของขยะและของเสียอันตรายในที่สุด ซึ่งนโยบายของรัฐนั้นไม่เพียงแต่เป็นถ้อยแถลงที่รัฐบาลประกาศว่าจะดำเนินการในเรื่องใดบ้างเมื่อเป็น

¹⁶ โปรดดู ตารางขยะและของเสียอันตรายทางสถิติในภาคผนวก ก

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 75 บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

ผู้บริหารประเทศ แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงสภาวะการณ์ของประเทศในขณะนั้นว่ามีประเด็นปัญหาใดเป็นปัญหาสำคัญและเป็นที่สนใจของประชาชน และรัฐบาลสมควรจะหยิบยกขึ้นมาเพื่อสัญญากับประชาชนโดยจัดทำเป็นนโยบายของรัฐบาล

เมื่อพิจารณานโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันเห็นได้ว่า นโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่ทั่วโลกเริ่มตระหนักกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจึงให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับปัญหานี้มากขึ้น เช่นเดียวกับปัญหาในเรื่องของการเพิ่มปริมาณและการจัดการขยะและของเสียอันตรายที่ได้รับความสนใจจนกลายเป็นประเด็นที่แทรกอยู่ตามบริบทต่าง ๆ ของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การจัดการกับปัญหามลพิษ การจัดการขยะจากครัวเรือนและจากภาคอุตสาหกรรม การจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะติดเชื้อในสถานพยาบาล และรัฐบาลยังได้แถลงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจซึ่งมีการกล่าวถึงบทบาทที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลและขยะของชุมชน อันเกี่ยวพันกับขอบเขตและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำจัดขยะและของเสียอันตรายด้วย

นอกจากนี้ สามารถพิจารณานโยบายของรัฐบาลโดยรวมเกี่ยวกับปัญหาด้านสารเคมีและขยะอันตราย โดยพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่สมัยรัฐบาลที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2535) จนถึงปัจจุบันรัฐบาลชุดสุดท้ายที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น¹⁹ อาจจำแนกนโยบายของรัฐบาลออกเป็น 3 ส่วนหลัก คือ 1) นโยบายที่มุ่งเน้นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยรวม และพยายามให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการ 2) นโยบายที่ต้องการจะควบคุมมลภาวะเป็นพิษอันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรม และ 3) นโยบายเกี่ยวกับขยะและของเสียอันตรายที่เริ่มต้นจากการจัดการขยะติดเชื้อและพัฒนาไปถึงเรื่องการจัดการขยะอันตรายและสารเคมีในสมัยรัฐบาลชุดสุดท้าย ทั้งนี้ สามารถพิจารณานโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและของเสียอันตรายได้จากแผนการดำเนินงานของภาครัฐในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

¹⁹ ปัจจุบัน (ขณะเสนอรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เมื่อเดือนมิถุนายน 2554) ประเทศไทยอยู่ระหว่างการเลือกตั้งครั้งใหม่ โดยมีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2554 : ตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554 ซึ่งประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 33 ก ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2554 หน้าที่ 19

ต่อมา เมื่อการเลือกตั้งครั้งใหม่เสร็จสิ้นลง รัฐบาลชุดใหม่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ปรากฏว่าในส่วนของนโยบายเกี่ยวกับปัญหาด้านสารเคมีและขยะอันตรายจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับนโยบายของรัฐบาลชุดก่อนหน้า ดังนี้ 1) นโยบายที่มุ่งเน้นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยรวม และพยายามให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการ 2) เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำจัดขยะและบำบัดน้ำเสีย 3) เร่งรัดสร้างระบบกำจัดขยะของเสียอันตราย

3.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 เป็นการมุ่งพัฒนาประเทศไปสู่ “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (Green and Happiness Society) คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยุติธรรม ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพ และทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืนอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี” ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างสมดุลของการพัฒนาให้เกิดขึ้นในทุกมิติโดยการเสริมสร้างทุนเพื่อการพัฒนาประเทศทั้ง 3 ด้าน คือ ทุนเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างรากฐานการพัฒนาประเทศในระยะยาว

สำหรับนโยบายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนั้น ปรากฏขึ้นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) เพราะเดิมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในยุคแรกมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญจึงไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไว้ ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงบทบาทของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งในทางบริหารจัดการระบบบำบัดมลพิษภายในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ และสามารถเป็นหน่วยงานผู้ดำเนินการเองหรือจัดจ้างเอกชนให้ดำเนินการแทน โดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าบริการในลักษณะต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม และได้กำหนดให้มีการปรับโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลด้านสิ่งแวดล้อมโดยมีการจัดตั้งสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษขึ้น ในขณะเดียวกันก็มีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น และต่อจากนั้นมาก็เริ่มใช้หลักการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development)

เป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10²⁰ กำหนดไว้ว่า จะมีการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของปริมาณมูลฝอยที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ และของเสียอันตรายจากชุมชนและอุตสาหกรรมได้รับการจัดการอย่างถูกต้องร้อยละ 80 ของปริมาณของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นทั้งหมด มีระบบเรียกคืนซากของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ใช้แล้วโดยผู้ผลิตและผู้นำเข้า นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการจึงได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนา ดังนี้

(1) เพิ่มประสิทธิภาพของกลไกการจัดการขยะชุมชน ขยะอิเล็กทรอนิกส์ ของเสียอันตราย และขยะติดเชื้อ โดยสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้เกิดการลดและคัดแยกขยะ ณ แหล่งกำเนิด สนับสนุนการสร้างธุรกิจชุมชน สวัสดิการชุมชน และธุรกิจเอกชนจากขยะรีไซเคิล พัฒนาระบบรวบรวมคัดแยกและโครงสร้างพื้นฐาน และส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในการจัดการของเสียอันตราย รวมทั้งออกกฎหมายให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบต่อซากผลิตภัณฑ์ของตนเอง เรียกเก็บภาษี

²⁰

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ก็ยังคงมีลักษณะใกล้เคียงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10

ผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดของเสียอันตราย พิจารณานำมาตรการภาษีบรรจุมลพิษ และการเก็บอัตราภาษีที่แตกต่างกัน สำหรับการวิจัยและนำมาใช้เชิงพาณิชย์สำหรับผลิตภัณฑ์/บรรจุมลพิษทดแทน ตลอดจนสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบเก็บขนและกำจัดขยะติดเชื้อแยกต่างหากและเป็นแบบรวมศูนย์

(2) ยกระดับขีดความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการกำจัด/บำบัดมลพิษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งทางด้านวิชาการ บุคลากรและงบประมาณ ควบคู่กับการสร้างจิตสำนึก และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ในการร่วมติดตาม ตรวจสอบและเฝ้าระวังกำหนดเงื่อนไขด้านงบประมาณ เพื่อจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย และค่ากำจัดขยะ เพื่อนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น จัดทำศูนย์จัดการขยะรวมหรือการลงทุนร่วมกัน รวมทั้งจัดให้มีระบบการชดเชยที่เหมาะสมและเป็นธรรมให้แก่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การทำหลุมฝังกลบหรือเตาเผาขยะ และระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

3.1.2 แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 –2554

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นกรอบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ซึ่งเป็นการสร้างสมดุลของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงทุกมิติอย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน ทั้งมิติของความ เป็นธรรมในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ มิติของประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้ประโยชน์ และมิติของการรักษาระบบนิเวศ (Ecological Approach) และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งผสมผสานการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นร่วมกับการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และการบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักพื้นที่-หน้าที่-การมีส่วนร่วม โดย แนวทางในการจัดการประกอบด้วยหลักการดังนี้

1) **หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย** (Polluters Pay Principle : PPP) เป็นหลักของความรับผิดชอบต่อที่บังคับให้ผู้ก่อมลพิษไม่ผลักภาระในการกำจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมของตนไปสู่สังคมและสิ่งแวดล้อม ในช่วงระยะของแผนจัดการฯ จะเน้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการติดตาม ตรวจสอบให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้ง จัดให้มีระบบบำบัดและกำจัดมลพิษ และรัฐบาลควรผลักดันให้มีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มา

ช่วยสนับสนุนการจัดการให้มากขึ้น²¹ เช่น ให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม และค่าธรรมเนียมในการจัดการมลพิษ รวมทั้งกำหนดให้ผู้ที่เป็นต้นเหตุของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษมีหน้าที่การพิสูจน์ว่าตนเองมิได้เป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายนั้น

2) **หลักความเป็นหุ้นส่วนของรัฐ-เอกชน** เป็นหลักการที่ใช้สร้างการร่วมรับผิดชอบในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วน ทั้งร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายและรับประโยชน์ในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน หลักการนี้เป็นหลักการที่ควรนำมาใช้ควบคู่กับหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” เพื่อส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนและมีบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านมลพิษให้สูงขึ้น

3) **หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)** เป็นหลักการจัดการเชิงรุกที่เน้นในหลักการป้องกันผลกระทบค่อนข้างมาก ซึ่งใช้แพร่หลายในสากล โดยสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งถือเป็นแผนแม่บทของโลกเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถทำได้ง่าย แต่การแก้ไขและฟื้นฟูทำได้ยาก อีกทั้งต้องใช้เวลายาวนานและงบประมาณสูง หรือในบางครั้งไม่สามารถฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพธรรมชาติดั้งเดิมได้

ดังนั้น หัวใจสำคัญของหลักการนี้จึงอยู่ที่การสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบาง โดยในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือความเสี่ยงว่ากิจกรรมการพัฒนาใดจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว แม้ว่าข้อมูลหรือข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ในขณะนั้นจะยังไม่สมบูรณ์ก็ตาม ให้มีการกำหนดมาตรการการป้องกันและแก้ไขไว้ก่อนล่วงหน้า โดยเฉพาะผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) กิจกรรมการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีหรือแร่โลหะอันตราย และการพัฒนาในพื้นที่ที่มีความสำคัญเชิงระบบนิเวศ ให้มีการทำการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment : SEA) ในขั้นการกำหนดนโยบาย รวมทั้งให้มีการสร้างเครื่องมือและพัฒนากลไกการวางแผนในเชิงป้องกัน เช่น วางผังพัฒนาพื้นที่ การประกาศเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การประเมินวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Analysis : LCA) และการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Code of Conduct) เป็นต้น

4) **หลักการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ** เป็นหลักการที่ใช้กระบวนการทางสังคมมาสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนและเอกชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล

²¹ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ. และร่างอนุบัญญัติที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์และการจัดระบบรวบรวมหรือรับคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว

เฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการดำเนินโครงการทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน ซึ่งจะเน้นให้มีการสื่อสารด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Communication) แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างทั่วถึง เพื่อให้มีความเข้าใจตรงกัน โดยควรให้ข้อมูลหรือความรู้ที่ถูกต้องและทันต่อสถานการณ์ให้กับประชาชนและเอกชนได้รับรู้ รวมทั้งให้มีการนำมาตรการทางสังคมมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างแรงจูงใจ การยกย่องเชิดชูและให้รางวัลแก่หน่วยงานและองค์กรที่มีความรับผิดชอบที่ดีต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม เช่น ให้มีการจัดทำรายงานความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม (Environmental and Social Responsibilities) ประกอบการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีขององค์กรที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

5) **หลักผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiaries Pay Principle)** เป็นหลักการใหม่ที่น่าเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อช่วยสนับสนุนในด้านการสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียประโยชน์ เพื่อลดความขัดแย้งทางสังคมที่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและเพื่อให้ผลลัพธ์เกิดขึ้นแบบสมประโยชน์ (Win-Win) เช่น การชดเชยหรือการให้ส่วนแบ่งรายได้หรือให้ผลประโยชน์อื่นตอบแทนกับประชาชนและชุมชน ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการต่างๆ ของภาครัฐ อาทิ การก่อสร้างสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอย เตาเผาขยะ และบ่อบำบัดน้ำเสียใกล้ที่อยู่อาศัย ตลอดจนการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำหรือจัดสรรน้ำไปให้กลุ่มผู้รับประโยชน์เฉพาะกลุ่มในช่วงฤดูแล้งที่มีปริมาณน้ำต้นทุนจำกัด เป็นต้น

3.1.3 แผนยุทธศาสตร์การจัดการสารเคมีแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2550 – 2554)

แผนยุทธศาสตร์ฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนายุทธศาสตร์การจัดการสารเคมี โดยการบูรณาการแผนแม่บทพัฒนาความปลอดภัยด้านสารเคมีแห่งชาติและยุทธศาสตร์การดำเนินงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการสารเคมี (Strategic Approach to the International Chemicals Management : SAICM) ให้เป็นนโยบายเดียวในการบริหารจัดการสารเคมีของประเทศในเชิงรุกเพื่อป้องกันอันตรายและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการใช้สารเคมีต่อสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมของประชาชน ทั้งนี้ ในส่วนหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสารเคมีเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของแผนยุทธศาสตร์ฉบับนี้ในเรื่องของการบูรณาการทำงาน of ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดการสารเคมี และการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนและเครือข่ายภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสารเคมีอย่างยั่งยืน

แผนยุทธศาสตร์การจัดการสารเคมีแห่งชาติฉบับนี้ปรากฏยุทธศาสตร์รวม 3 ประการ คือ

1) พัฒนาระบบบริหารการจัดการสารเคมี 2) ลดความเสี่ยงอันตรายจากสารเคมี และ 3) ส่งเสริม

ความปลอดภัยและบทบาทประชาชนในการจัดการสารเคมี โดยยุทธศาสตร์ต่างๆ มีส่วนเกี่ยวข้องกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นดังต่อไปนี้

- ยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารจัดการสารเคมีนั้น กำหนดให้มีการใช้มาตรการการจัดการทางกฎหมายในเรื่องของการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้อง กลไกการทำงานเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุก และการใช้มาตรการด้านการพัฒนาการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อพัฒนาศักยภาพระบบบริหารจัดการกากของเสียอันตรายจากภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และชุมชน รวมทั้งพัฒนาระบบการจัดการของเสียจากห้องปฏิบัติการให้ได้มาตรฐานสากลเพื่อประโยชน์ในการติดตามและเฝ้าระวัง ตรวจวินิจฉัย รักษาเยียวยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรการด้านการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและการพัฒนาศักยภาพของภาคประชาชน (Empowerment) ที่กำหนดให้มีการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงาน กลไกการประสานงานและความพร้อมของบุคลากรในการบริหารจัดการสารเคมีของประเทศ

- ยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการลดความเสี่ยงอันตรายจากสารเคมี กำหนดขึ้นเพื่อจัดการความปลอดภัยในการใช้สารเคมีทั้งในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม โดยมีการกำหนดมาตรการด้านการจัดการทางกฎหมายให้ภาคอุตสาหกรรมต้องรายงานการครอบครองสารเคมีและการปลดปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม (Pollutant Release Transfer and Registers : PRTRs) และเสนอรายงานต่อสาธารณะและชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังอันตรายจากสารเคมี โดยประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับตรวจสอบ และมาตรการด้านการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในยุทธศาสตร์นี้

- ยุทธศาสตร์เกี่ยวกับส่งเสริมความปลอดภัยและบทบาทประชาชนในการจัดการสารเคมี ก็ได้กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมไว้เช่นเดียวกันคือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเฝ้าระวังติดตามการดำเนินงานการจัดการสารเคมี

โดยหลักการของยุทธศาสตร์ทั้งสามประการที่ปรากฏอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การจัดการสารเคมีแห่งชาติ ฉบับที่ 3 นี้ แสดงให้เห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหลีกเลี่ยงบทบาทในเรื่องการบริหารจัดการสารเคมีที่มีการใช้อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนได้

3.1.4 แผนการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติ

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำแผนการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการบริหารจัดการมูลฝอยชุมชนที่มีความถูกต้องตามหลักวิชาการเป็นระบบและครบวงจร เน้นการนำมูลฝอยที่มีศักยภาพกลับมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด และลดปริมาณมูลฝอยที่จะต้องนำไปบำบัดและกำจัดให้น้อยที่สุด โดยวิธีการจัดการจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน และเน้นการมีส่วนร่วมจาก

ทุกภาคส่วน ทั้งนี้ ถือเป็นกรอบที่ใช้สำหรับการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยในภาพรวมของประเทศแบบครบวงจรตั้งแต่จุดกำเนิดจนถึงการกำจัดขั้นสุดท้าย ซึ่งวงจรดังกล่าวสามารถแบ่งออกได้เป็น 11 ขั้นตอน ดังนี้ 1-2) ขั้นตอนการนำวัตถุดิบจากธรรมชาติและวัสดุใช้แล้วทั้งจากภายในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศมาผลิตสินค้า 3) การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ 4) การจำหน่ายสินค้า 5) การบริโภคสินค้า 6) การคัดแยกชิ้นที่หนึ่ง 7) การเก็บรวบรวมและขนส่ง 8) การคัดแยกชิ้นที่สอง 9) การบำบัดและกำจัด 10) การนำไปใช้ประโยชน์ และ 11) การสิ้นสุดการใช้งานระบบ และมีมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ในการแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นทั้ง 11 ขั้นตอน ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ มาตรการทางสังคม²² เศรษฐศาสตร์²³ กฎหมาย²⁴ และมาตรการสนับสนุนอื่นๆ²⁵ ทั้งนี้จะครอบคลุมเฉพาะมาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะ

²² มาตรการด้านสังคม ได้แก่

- รณรงค์ให้ผู้จำหน่ายสินค้ามีส่วนร่วมในการลดปริมาณบรรจุภัณฑ์จากการจำหน่ายสินค้า
- ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้จำหน่ายสินค้ามีส่วนร่วมในการเรียกคืนซากบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เสื่อมสภาพ
- สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนนิยมใช้สินค้าที่สามารถใช้ซ้ำหรือนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่
- ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีการคัดแยกขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดโดยการคัดแยกขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ออกจากขยะมูลฝอยทั่วไป
- ส่งเสริมและสนับสนุนการให้ข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับของเสียอันตรายจากชุมชน

²³ มาตรการด้านเศรษฐศาสตร์ ได้แก่

- เพิ่มภาษีสินค้าหรือบรรจุภัณฑ์ที่กำจัดยาก
- เพิ่มประสิทธิภาพในการเก็บรวบรวมและขนส่งขยะมูลฝอยในชุมชน
- เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและบริหารต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเก็บรวบรวมและขนส่งขยะมูลฝอย
- เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาระบบบำบัดและกำจัดขยะมูลฝอยให้ถูกต้องตามหลักวิชาการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งศูนย์จัดการของเสียอันตรายจากชุมชนในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ

²⁴ มาตรการด้านกฎหมาย ได้แก่

- กำหนดกฎระเบียบควบคุมการนำเข้าวัสดุใช้แล้ว/สินค้าใช้แล้วจากต่างประเทศเพื่อเป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิตสินค้า
- กำหนดกฎระเบียบเพื่อสร้างกลไกการเรียกคืนซากบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เสื่อมสภาพ
- กำหนดกฎระเบียบให้หน่วยงานของรัฐจัดซื้อผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบจากวัสดุรีไซเคิลและวัสดุที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
- กำหนดกฎระเบียบให้ประชาชนมีการคัดแยกขยะมูลฝอยโดยเฉพาะของเสียอันตรายจากขยะมูลฝอยทั่วไป

- กำหนดมาตรฐานและมาตรการเพื่อควบคุมการดำเนินงานของสถานที่บำบัดและกำจัดขยะมูลฝอย

²⁵ มาตรการด้านการสนับสนุนอื่นๆ ได้แก่

- ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาสินค้าที่ผลิตจากวัสดุใช้แล้ว
- ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการผลิตสินค้า/ผู้จำหน่ายสินค้ามีส่วนร่วมในการเรียกคืนซากบรรจุภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เสื่อมสภาพมาใช้ประโยชน์

มูลฝอยที่มีแหล่งกำเนิดมาจากชุมชนเท่านั้น โดยไม่รวมถึงการจัดการขยะมูลฝอยที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม ซึ่งขยะมูลฝอยที่มีแหล่งกำเนิดมาจากชุมชนในที่นี่จะหมายความรวมถึงขยะมูลฝอย 3 ประเภท ประกอบด้วย

- 1) ขยะมูลฝอยชุมชน ได้แก่ ขยะอินทรีย์ ขยะรีไซเคิล และขยะทั่วไป
- 2) ขยะอันตรายหรือของเสียอันตรายจากชุมชน (โปรดดู ข้อ 3.1.5 แผนแม่บทการจัดการของเสียอันตรายชุมชน) และ
- 3) ขยะมูลฝอยติดเชื้อ²⁶

โดยแหล่งกำเนิดของขยะมูลฝอยทั้งสามประเภtnี้มาจากกิจกรรมภายในชุมชนต่างๆ เช่น ที่อยู่อาศัย สถานที่ทำงาน สถานบริการต่างๆ สถานศึกษา สถานพยาบาล ตลาดสดและแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

3.1.5 แผนแม่บทการจัดการของเสียอันตรายชุมชน

นอกจากกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะได้จัดทำแผนการจัดการขยะมูลฝอยแห่งชาติตามที่ได้อธิบายไปข้างต้นแล้ว ยังเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสำรวจข้อมูลปริมาณขยะมูลฝอยที่เกิดจากแหล่งกำเนิดต่างๆ ในเขตพื้นที่ของตน และคาดการณ์ในอนาคต ตลอดจนสัดส่วนหรือลักษณะองค์ประกอบของขยะมูลฝอยทางด้านกายภาพ เคมี และอื่นๆ โดยนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ในการวางแผนและออกแบบระบบการจัดการขยะมูลฝอยที่สามารถรับได้ในระยะเวลา 20 ปี และกรมควบคุมมลพิษก็ได้วางแผนแม่บทการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชนในประเทศไทยเป็นการเฉพาะด้วย โดยเป็นแผนแม่บทที่จะนำไปใช้จัดการของเสียอันตรายจากชุมชนใน 20 ปี ซึ่งประกอบไปด้วย 11 แผนงาน ได้แก่

- 1) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ เช่น กำหนดค่านิยมและแหล่งกำเนิดของเสียอันตรายจากชุมชน การคัดแยก การเก็บกัก การเก็บรวบรวม การขนส่ง การบำบัด และการกำจัด
- 2) จัดตั้งองค์กรจัดการของเสียอันตรายจากชุมชนระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น

- เพิ่มประสิทธิภาพในการเก็บรวบรวมและขนส่งขยะมูลฝอยในชุมชน
- ส่งเสริมและสนับสนุนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีระบบการเก็บรวบรวมและขนส่งของเสียอันตรายจากชุมชนที่ถูกต้องและปลอดภัย รวมทั้งมีการกำจัดที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ
- สนับสนุนให้ทุกจังหวัดจัดเตรียมพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับเป็นสถานที่ก่อสร้างและระบบบำบัดและกำจัดขยะมูลฝอย

²⁶ มูลฝอยติดเชื้อ (Infectious Waste) หมายถึง มูลฝอยที่เป็นผลมาจากกระบวนการรักษาพยาบาล การตรวจวินิจฉัย การให้ภูมิคุ้มกันโรค การศึกษาวิจัยที่ดำเนินการทั้งในคนและสัตว์ ซึ่งมีเหตุอันสงสัยว่า หรืออาจมีเชื้อโรคตามที่กำหนดในกฎกระทรวงสาธารณสุขด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 : ข้อมูลจาก กรมควบคุมมลพิษ. คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเก็บรวบรวม ขนส่งและกำจัดของเสียอันตรายจากชุมชน. 2550. หน้า 3.

- 3) กำหนดรูปแบบและวิธีการคัดแยกและเก็บรวบรวมของเสียอันตรายจากชุมชน แต่ละประเภทจากแหล่งกำเนิดต่างๆ เช่น อู่ซ่อมรถยนต์ บ้านเรือน เกษตรกรรม สถานีบริการน้ำมัน โรงพยาบาล โรงพิมพ์ ร้านล้าง-อัดขยายรูป สถานศึกษา ห้องปฏิบัติการ โรงซ่อมบำรุง รถไฟ โรงแรม ท่าเรือ ฯลฯ โดยมีถังและรถเก็บขนชนิดพิเศษ เก็บขนในวันรณรงค์ และให้แต่ละจังหวัดสร้างสถานีขนถ่ายของเสียอันตรายเพื่อเป็นแหล่งรวบรวมและคัดแยกของเสียอันตราย
- 4) จัดตั้งศูนย์กำจัดของเสียอันตรายในแต่ละภูมิภาค โดยแต่ละศูนย์จะประกอบด้วยเตาเผาของเสียอันตราย เตาเผามูลฝอยติดเชื้อ ระบบปรับเสถียร ระบบฝังกลบอย่างปลอดภัย และอุปกรณ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์
- 5) จัดตั้งระบบฝังกลบของเสียกัมมันตรังสีแบบปลอดภัย โดยทำการคัดเลือกสถานที่ตั้งระบบและจัดซื้อที่ดิน ออกแบบและก่อสร้างระบบเพื่อเป็นศูนย์กำจัดของเสียกัมมันตรังสีของประเทศ
- 6) ลดปริมาณของเสีย มุ่งเน้นดำเนินการในแหล่งกำเนิดที่เป็นเป้าหมาย
 - บ้านพักอาศัย
 - อู่ซ่อมรถและสถานีบริการน้ำมัน
 - โรงพยาบาล
 - เกษตรกรรม
- 7) กลไกการเรียกคืนซาก ให้นำซากผลิตภัณฑ์เสื่อมสภาพหรือไม่ใช้แล้ว เช่น ซากถ่านไฟฉาย ซากแบตเตอรี่ ภาชนะบรรจุสารฆ่าแมลง ฯลฯ ไปคืนร้านจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ใหม่ รวมทั้งจัดทำโครงการรีไซเคิล และการนำกลับมาใช้ใหม่
- 8) ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานจัดการของเสียอันตรายชุมชน และดำเนินงานของศูนย์ในภูมิภาคต่างๆ
- 9) ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ หน่วยงานกลางและท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของแต่ละศูนย์ ตลอดจนเจ้าของแหล่งกำเนิดของเสียอันตราย
- 10) จัดทำระบบฐานข้อมูลและเอกสารกำกับการขนส่งของเสียอันตราย เพื่อควบคุมตั้งแต่แหล่งกำเนิด การเก็บรวบรวม การเคลื่อนย้าย จนถึงสถานที่กำจัด
- 11) ส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชน รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการของเสียอันตรายอย่างถูกวิธี

จากนโยบายและแผนต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการขยะหรือของเสียอันตรายและสารเคมีที่ได้มีการกำหนดขึ้นข้างต้นนั้น ทำให้เห็นได้ว่า ประเทศไทยมีความตระหนักในเรื่องของการบริหารจัดการขยะทั่วไปและขยะอันตรายอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการในเรื่องนี้จะเกิดเป็นรูปธรรมอันส่งผลให้แนวโน้มการอุปโภคบริโภคผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดขยะหรือของเสียอันตรายลดลง รวมทั้งการบำบัดหรือกำจัดของเสียอันตรายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวอย่างถูกต้องเหมาะสมได้ จำเป็นต้อง

มีมาตรการทางกฎหมายที่เอื้อให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐสามารถนำไปบังคับใช้ให้เกิดผลตามแนวทางดังกล่าวด้วย

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

ขยะหรือของเสียที่เกิดขึ้นมีหลายประเภทซึ่งมีวิธีการกำจัดที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะของเสียอันตรายหรือขยะที่มีส่วนประกอบของสารเคมีนั้น จำเป็นต้องใช้วิธีการกำจัดที่ถูกต้อง เพราะหากดำเนินการจัดการไม่ถูกวิธีจะเกิดผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสิ่งมีชีวิต ดังนั้น การจัดการกับของเสียอันตรายให้ถูกวิธีจำเป็นที่จะต้องมีการคัดแยกประเภทขยะก่อนนำไปทิ้งโดยต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชนในการคัดแยก และอาจต้องนำมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อการนี้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะหรือของเสียอันตรายไว้เป็นการเฉพาะ แต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ โดยบัญญัติถึงหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ก่อให้เกิดมลพิษและประชาชนทั่วไป ในลักษณะที่เป็นการแทรกตัวอยู่ในกฎหมายนั้นๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้น ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่สามารถนำไปออกเป็นข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและดำเนินการนั้นยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เป็นต้น โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องนำมาใช้วิเคราะห์ว่า “ของเสียอันตราย” ควรมีความหมายเช่นไร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปมีบทบาทและใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายได้มากน้อยเพียงใดนั้นมีดังนี้

3.2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ถือเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลักในการนำไปปรับใช้ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ เพราะเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งที่มีลักษณะ

ทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น²⁷ และเป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน และกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้มีการบัญญัติคำนิยามของคำว่า “ของเสียอันตราย” ไว้โดยตรง แต่มีคำนิยามของคำอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ได้ ดังนี้

- “มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่นๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่นๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

- “แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

- “ของเสีย” หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลวหรือก๊าซ

- “น้ำเสีย” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมลสารที่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น

²⁷ อีกทั้ง กำหนดให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ กองทุนสิ่งแวดล้อม มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดเขตอนุรักษ์ และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมมลพิษ การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด การกำหนดเขตควบคุมมลพิษ มลพิษทางอากาศและเสียง มลพิษทางน้ำ มลพิษอื่นและของเสียอันตราย การตรวจสอบและควบคุม ค่าบริการและค่าปรับ มาตรการส่งเสริมและความช่วยเหลือจากทางราชการ รวมถึงบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

- “อากาศเสีย” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสีย กลิ่นควัน ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดบางเบาจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้

- “วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุกัมมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม แม้ในบทนิยามศัพท์จะไม่ได้มีการบัญญัติคำว่า “ของเสียอันตราย” ไว้ก็ตาม แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็ได้บัญญัติเรื่องของ อำนาจหน้าที่ในการกำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตรายไว้สำหรับกรณีที่ไม่มีการกำหนดไว้ โดยกฎหมายอื่นเป็นการเฉพาะ ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ²⁸ ทั้งนี้ ปรากฏตามมาตรา 79 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิต การใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสาธารณสุขและกิจการอย่างอื่นให้อยู่ในความควบคุม ในการนี้ให้กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บ รวบรวม การรักษาความปลอดภัย การขนส่งเคลื่อนย้าย การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกไปนอกราชอาณาจักร และการจัดการ บำบัด และกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวด้วยวิธีการที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาที่เกี่ยวข้องด้วย”

3.2.2 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดในที่สาธารณะ และสถานสาธารณะ²⁹ การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานสาธารณะ การห้ามทิ้ง

²⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 52 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมมลพิษ” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน กรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมการขนส่งทางบก อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคนซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษเป็นกรรมการและเลขานุการ

²⁹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

สิ่งปฏิญญามูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมถึงบทกำหนดโทษกรณีมีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการโฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ ตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือจัดความสกปรก หรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป และจับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำตักเตือนและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้ โดยใช้บังคับเฉพาะในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา สำหรับในส่วนของการบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะใช้กฎหมายฉบับนี้บังคับได้ต่อเมื่อกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด³⁰

เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับอื่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มิได้มีการนิยามศัพท์คำว่า “ของเสียอันตราย” ไว้ในบทบัญญัติ แต่ในกรณีนี้มีนิยามศัพท์ที่สามารถนำมาปรับใช้โดยประกอบกับกฎหมายฉบับอื่นปรากฏในบทบัญญัติของมาตรา 4 ดังนี้

- “สิ่งปฏิญญ” หมายความว่า อูจจาระ หรือปัสสาวะ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น

- “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร แก้ว มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนอกจากที่รกร้างว่างเปล่า และหมายความรวมถึงถนนและทางน้ำด้วย

“สถานสาธารณะ” หมายความว่า สถานที่ที่จัดไว้เป็นสาธารณะสำหรับประชาชนใช้เพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจ หรือการชุมนุม

ฯลฯ

ฯลฯ

³⁰ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในเขตเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สำหรับการบริหารส่วนจังหวัดจะให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใด ในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด และจะให้ใช้บังคับทั้งหมดทุกมาตราหรือยกเว้นมาตราใด ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สำหรับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสองการใช้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศ

3.2.3 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมดูแลในด้านสาธารณสุขและเรื่องอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของประชาชน รวมทั้งการตรวจสอบ ควบคุม และกำกับดูแลอนามัยสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม สำหรับการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมนั้นแต่เดิมมีทั้งกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้จุลภาวะเป็นพิษ คือ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมการใช้จุลภาวะเป็นพิษ พุทธศักราช 2480 ต่อมาจึงได้มีการรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นฉบับเดียวกันซึ่งก็คือพระราชบัญญัติการสาธารณสุขซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เพื่อขยายขอบเขตการกำกับดูแลกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขในด้านต่างๆ ให้กว้างขวางขึ้นสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วถึง และควบคุมการกำกับดูแลและติดตาม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และบทกำหนดโทษตามกฎหมายให้สามารถบังคับให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด

สำหรับบทนิยามศัพท์เกี่ยวกับ “ของเสียอันตราย” นั้น ก็ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้เช่นกัน แต่ก็มีบทนิยามศัพท์ที่เกี่ยวกับขยะหรือของเสียไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับอื่น โดยเฉพาะคำว่า “สิ่งปฏิกูล” และคำว่า “มูลฝอย” ซึ่งเดิมนั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติคำนิยามไว้มีความหมายเหมือนกับคำนิยามตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงเรื่องของเสียอันตราย แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขบทนิยามของคำว่า “มูลฝอย” โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ดังนั้น บทนิยามของคำว่า “สิ่งปฏิกูล” และคำว่า “มูลฝอย” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

- “สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น

- “มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ชากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน

การเพิ่มเติมความหมายในบทนิยามของคำว่า “มูลฝอย” โดยให้หมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนนั้น เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขฉบับนี้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรการในการตรวจสอบ การควบคุม การกำกับดูแล การกำหนดมาตรฐาน ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งในเรื่องของอนามัยสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนได้

โดยหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจออกข้อกำหนดท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับนี้คือ **ราชการส่วนท้องถิ่น** ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น และมี **เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง** ตามพระราชบัญญัตินี้ คือ

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานสาธารณสุข กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ

2) **เจ้าพนักงานท้องถิ่น** ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา และหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง การออกคำสั่ง การอนุญาต การควบคุมดูแล รวมทั้งการออกประกาศตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาโดยมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย³¹

³¹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา 44 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้น

(3) แนะนำให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขในใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งหรือตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้

(4) ยึดหรืออายัดสิ่งของใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือเพื่อนำไปทำลายในกรณีจำเป็น

(5) เก็บหรือนำสินค้าหรือสิ่งของใด ๆ ที่สงสัยว่าจะไม่ถูกสุขลักษณะหรือจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญจากอาคารหรือสถานที่ใด ๆ เป็นปริมาณตามสมควรเพื่อเป็นตัวอย่างในการตรวจสอบตามความจำเป็นได้โดยไม่ต้องใช้ราคา

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นในเรื่องใดหรือทุกเรื่องก็ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น บุคคลดังกล่าวจะต้องแสดงบัตรประจำตัวตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องในขณะปฏิบัติหน้าที่ด้วย และให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

3) **เจ้าพนักงานสาธารณสุข** เป็นเจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายนี้และเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาโดยมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และหากตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำใดๆ ที่ฝ่าฝืนต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือข้อกำหนดของท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุขต้องแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แต่หากเหตุนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนซึ่งสมควรที่จะต้องแก้ไขโดยเร่งด่วนก็มีอำนาจสั่งการได้ตามสมควร แล้วแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ³²

4) **คณะกรรมการสาธารณสุข**³³ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย แผนงานและมาตรการเกี่ยวกับการสาธารณสุข และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุขตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย ศึกษา วิเคราะห์และให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งเกี่ยวกับการสาธารณสุข ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง และต่อราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดโครงการและประสานงานระหว่างส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ควบคุม สอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการ

³² พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา 46 ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำใดๆ ที่ฝ่าฝืนต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือข้อกำหนดของท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขเห็นว่าเหตุตามวรรคหนึ่งจะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนเป็นส่วนรวมซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการไม่ถูกต้องหรือฝ่าฝืนดังกล่าวแก้ไขหรือระงับเหตุนั้น หรือดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุนั้นได้ตามสมควร แล้วให้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ

³³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสาธารณสุข” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมควบคุมโรค อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยและผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ในด้านกฎหมายการสาธารณสุข การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการให้อธิบดีกรมอนามัยเป็นกรรมการและเลขานุการ

ตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขเพื่อรายงานต่อรัฐมนตรี และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

5) อธิบัติกรรมอนามัย มีอำนาจออกคำสั่งในกรณีที่เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้เจ้าของวัตถุหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหายดังกล่าวระงับการกระทำหรือให้กระทำการใดๆ เพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหาย เช่นว่านั้นได้ตามที่เห็นสมควร

6) คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี³⁴ มีอำนาจเปรียบเทียบในกรณีที่เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง

3.2.4 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

เนื่องจากสภาพปัญหาเกี่ยวกับวัตถุอันตรายในปัจจุบันทวีความรุนแรงขึ้น มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัตถุอันตราย เช่น การกำหนดอายุและการต่ออายุ ใบรับแจ้งการดำเนินการวัตถุอันตรายชนิดที่ 2 และใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายชนิดที่ 2 หรือชนิดที่ 3 การอนุญาตให้มีการผลิต นำเข้า หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายชนิดที่ 4 และการจัดระบบบริหารโดยให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลวัตถุอันตรายเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า “ของเสียอันตราย” ไว้ แต่ได้บัญญัติคำนิยามของคำว่า “วัตถุอันตราย” ไว้ในมาตรา 4 โดยวัตถุอันตรายหมายถึง วัตถุดังต่อไปนี้

- (1) วัตถุระเบิดได้
- (2) วัตถุไวไฟ
- (3) วัตถุออกซิไดซ์และวัตถุเปอร์ออกไซด์
- (4) วัตถุมีพิษ
- (5) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค

³⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา 85 ให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

(1) ในเขตกรุงเทพมหานครประกอบด้วย ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนกรมตำรวจ

(2) ในเขตจังหวัดอื่นประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด

- (6) วัตถุแก๊สมันตรึงสี
- (7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม
- (8) วัตถุกัดกร่อน
- (9) วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง
- (10) วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

ซึ่งความหมายของคำว่า “วัตถุอันตราย” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความหมายเหมือนกับบทนิยามของวัตถุอันตรายที่ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งวัตถุอันตรายออกตามความจำเป็นแก่การควบคุมเป็น 4 ชนิด³⁵ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นของคณะกรรมการวัตถุอันตราย³⁶ มีอำนาจ

³⁵ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

มาตรา 18 วัตถุอันตรายแบ่งออกตามความจำเป็นแก่การควบคุม ดังนี้

- (1) วัตถุอันตรายชนิดที่ 1 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด
- (2) วัตถุอันตรายชนิดที่ 2 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อนและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดด้วย
- (3) วัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาต
- (4) วัตถุอันตรายชนิดที่ 4 ได้แก่ วัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้มีการผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการมีไว้ในครอบครอง

เพื่อประโยชน์แก่การป้องกันและระงับอันตรายที่อาจมีแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยความเห็นของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาระบุชื่อหรือคุณสมบัติของวัตถุอันตราย ชนิดของวัตถุอันตราย กำหนดเวลาการใช้บังคับและหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายดังกล่าว

³⁶ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการวัตถุอันตรายคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการขนส่งทางบก อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมวิชาการ เกษตร อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา เลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ เลขาธิการสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสิบคนเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้แทนกรมธุรกิจพลังงาน ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมวิชาการเกษตร ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และผู้แทนสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ประกาศรายชื่อหรือคุณสมบัติของวัตถุอันตราย ชนิดของวัตถุอันตราย กำหนดเวลาการใช้บังคับและหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายดังกล่าว

ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามของคำว่า “มูลฝอย” โดยให้หมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนด้วยนั้น เห็นได้ว่า บทบัญญัติในเรื่องของวัตถุอันตรายตามกฎหมายฉบับนี้มีความใกล้เคียงในการปรับใช้กับเรื่องของเสียอันตรายอย่างยิ่งในขณะนั้น นอกจากจะได้มีการกำหนดประเภทวัตถุอันตรายไว้อย่างชัดเจนตามที่ได้อธิบายไปข้างต้นแล้ว ยังมีการกำหนดวิธีการในการควบคุมต่างๆ ไว้ในทุกชั้นตอน³⁷ เช่น การผลิต การนำเข้า การส่งออก การขาย การขนส่ง การเก็บรักษา การกำจัด การทำลาย เป็นต้น โดยหากพิจารณาจากสภาพของสินค้าอุปโภคบริโภคที่มีวัตถุอันตรายเป็นส่วนประกอบแล้ว เมื่อเหลือใช้จากการอุปโภคบริโภคแล้วย่อมกลายเป็นขยะหรือของเสียประเภทที่ต้องได้รับการบำบัดหรือกำจัดที่ถุกวิธีอันต่างไปจากการบำบัดหรือกำจัดขยะมูลฝอยทั่วไป

3.2.5 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่พัฒนามาจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เนื่องจากต้องการแก้ไขปรับปรุงมาตรการต่างๆ ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงส่งเสริมการประกอบกิจการของโรงงาน โดยพระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดคำนิยามต่างๆ ไว้ในมาตรา 5 แต่ไม่ได้มีการกำหนดนิยามศัพท์เกี่ยวกับ “ของเสียอันตราย” เอาไว้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้ราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และสามารถอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติออกกฎกระทรวงได้ ประกอบกับมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสามารถออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานปฏิบัติตามการกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานได้ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6

³⁷ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

มาตรา 20 ให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโดยความเห็นของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(1) กำหนดปริมาณ องค์ประกอบ คุณสมบัติและสิ่งเจือปน ภาชนะบรรจุ วิธีตรวจ และทดสอบภาชนะฉลาก การผลิต การนำเข้า การส่งออก การขาย การขนส่ง การเก็บรักษา การกำจัด การทำลาย การปฏิบัติกับภาชนะของวัตถุอันตราย การให้แจ้งข้อเท็จจริง การให้ส่งตัวอย่าง หรือการอื่นใดเกี่ยวกับวัตถุอันตรายเพื่อควบคุมป้องกัน บรรเทา หรือระงับอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสนธิสัญญาและข้อผูกพันระหว่างประเทศประกอบด้วย

และมาตรา 8 (1) (2) (3) (4) (5) (6) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535) เพื่อใช้เป็นฐานในการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมต่างๆ³⁸

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่สำคัญและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำจัดของเสียอันตรายตามพระราชบัญญัติโรงงาน คือ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535) เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว³⁹ (อาศัยอำนาจตามความในข้อ 13 (3) ข้อ 13 (3) (ก) และข้อ 13 (3) (ข) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535)) ซึ่งไม่ได้นิยามศัพท์เกี่ยวกับสิ่งปฏิกูล หรือของเสียอันตรายไว้ แต่ในข้อ 1 บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานเป็นผู้มีหน้าที่ในการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 1 และเมื่อพิจารณาภาคผนวกที่ 1 ท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับนี้ ปรากฏว่าเป็นการระบุชนิดและลักษณะของวัตถุที่ต้องระมัดระวังเป็นพิเศษในการกำจัด

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมก็ได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเรื่องการจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2541) เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว (เพิ่มเติม) พ.ศ. 2547 ซึ่งประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยเรื่องดังกล่าวนี้ฉบับล่าสุด คือ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 เพื่อเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงแนวทางการกำจัดของเสียอันตรายให้ดีขึ้น โดยในข้อ 2 ของประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับนี้ได้บัญญัติ ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540) และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2541) เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว (เพิ่มเติม) พ.ศ. 2547 และให้ใช้ประกาศฉบับนี้แทน และในข้อ 3 ของประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2548 ฉบับนี้ ได้บัญญัติความหมายของคำต่างๆ ไว้เพื่อใช้ตามประกาศ ดังนี้

“สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว” หมายความว่า สิ่งของที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน รวมถึงของเสียจากวัตถุดิบ ของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิต ของเสียที่เป็นผลิตภัณฑ์เสื่อมคุณภาพ และน้ำทิ้งที่มีองค์ประกอบหรือมีคุณลักษณะที่เป็นอันตราย

“ของเสียอันตราย” หมายความว่า สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีองค์ประกอบ หรือปนเปื้อนสารอันตราย หรือมีคุณสมบัติที่เป็นอันตราย ในภาคผนวกที่ 2 ท้ายประกาศนี้

³⁸ โปรดดู ภาคผนวก ข (หน้า 179 – 187)

³⁹ โปรดดู ภาคผนวก ข (หน้า 188 – 239)

ดังนั้น ของเสียอันตรายในความหมายตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงต้องพิจารณาภาคผนวกที่ 2 ท้ายประกาศดังกล่าวประกอบด้วย ในประกาศดังกล่าวมีการจำแนกตามลักษณะของของเสียอันตรายออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

- (1) สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วประเภทสารไวไฟ (Ignitable substances)
- (2) สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วประเภทสารกัดกร่อน (Corrosive substances)
- (3) สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วประเภทสารที่เกิดปฏิกิริยาได้ง่าย (Reactive substances)
- (4) สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วประเภทสารพิษ (Toxic substances)
- (5) สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีองค์ประกอบของสิ่งเจือปน ที่กำหนดไว้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 2 และที่สำคัญก็คือประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 จะพบลักษณะสำคัญของหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ผู้ที่มีหน้าที่กำจัด คือ ผู้ที่ก่อให้เกิดขยะ และแม้ว่าผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดขยะไม่สามารถทำการกำจัดขยะเองได้ ข้อ 10 ของประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2548 ก็ได้บัญญัติให้ขอความเห็นชอบจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในกรณีที่จะใช้บริการของผู้อื่นในการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว

ผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแล คือ กระทรวงอุตสาหกรรม หรือราชการส่วนกลางซึ่งจะเป็นผู้ที่กำหนดรายละเอียดทั้งด้านนิยาม และรายละเอียดทางเทคนิคต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการนั้น โดยการออกกฎกระทรวงหรือประกาศต่าง ๆ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการกำจัดของเสียอันตรายของผู้ที่ก่อให้เกิดขยะ

3.2.6 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งได้กำหนดภารกิจที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 245 ภารกิจ โดยแบ่งเป็น 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการ

วางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ ในกรณีนี้ ตามมาตรา 16 (18) กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย⁴⁰ และมาตรา 17 (11) และ (12) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม และด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ⁴¹ และหากมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มาตรา 19 วรรคสอง ก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะตามมาตรา 16 และมาตรา 17 ด้วย⁴² นอกจากนี้ ในกรณีที่อาจเกิดปัญหาเรื่องของอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน

⁴⁰ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴¹ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴² พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

หรือคล้ายคลึงกัน มาตรา 20 ก็กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด⁴³

⁴³ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 20 ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

บทที่ 4

การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

4.1 การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในอดีตการบริหารจัดการบ้านเมืองเป็นแบบรวมศูนย์ กล่าวคือ การบริหารจัดการอยู่ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้ภาครัฐเป็นทั้งผู้ขึ้นและผู้ปฏิบัติในทุกกิจกรรม การดำเนินงานในหลายกรณีเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากภารกิจของภาครัฐในส่วนกลางมีความหลากหลายและขยายขอบเขตกว้างขึ้น ประกอบกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ก็มีความแตกต่างกัน ดังนั้น การใช้วิธีการแก้ไขปัญหาในรูปแบบเดียวกันทั้งหมดจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ในทุกพื้นที่ของประเทศ อีกทั้งการพัฒนาประเทศที่ภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทเพียงอย่างเดียว ในขณะที่ภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม ทำให้การกระจายความเจริญและรายได้ไปสู่ประชาชนเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงและไม่เป็นธรรม ดังนั้น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการประเทศ โดยพิจารณาว่าภารกิจใดมีความเหมาะสมสำหรับหน่วยงานราชการส่วนกลาง และภารกิจใดเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะมีการเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแทนในภาระงานที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งรวมถึงการดูแลความสงบเรียบร้อย การพัฒนาท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และการจัดการสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

4.1.1 แนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสังเขป

4.1.1.1 แนวความคิดหรือทฤษฎีการโอนอำนาจ (Devolution)

เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจรูปแบบหนึ่ง ซึ่งการกระจายอำนาจรูปแบบนี้ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด และใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชนหรือท้องถิ่นต่าง ๆ หรือเรียกว่า “การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น”

การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจนี้เป็นการกระจายอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้าไปมีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือ

หากมีความจำเป็นต้องแทรกแซงการแทรกแซงจะต้องเป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Public of democratic decentralization)

4.1.1.2 แนวความคิดหรือทฤษฎีการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการแบ่งปันอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในลำดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งปันอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ ภายใต้พื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้ อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง หรืออาจเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administration decentralization)

4.1.1.3 แนวความคิดหรือทฤษฎีการมอบอำนาจ (Delegation)

เป็นการกระจายอำนาจที่มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการกระจายอำนาจแบบแบ่งปันอำนาจ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการนี้เน้นในเชิง “ภารกิจหน้าที่” โดยกำหนดภารกิจหน้าที่เฉพาะที่ชัดเจนให้แก่องค์กรบริหารที่มีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับจากภาครัฐ กล่าวคือ องค์กรบริหารเหล่านี้สามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรบริหารภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรบริหารภายใต้หลักการมอบอำนาจ

4.1.2 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ มีหน้าที่ให้บริการประชาชนตามภารกิจที่กำหนดในพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งมีทั้งหน้าที่ที่เรียกว่า “หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ” และ “หน้าที่ที่อาจจะปฏิบัติได้” รวมทั้งภารกิจอื่น ๆ ที่รัฐบาลมอบหมาย นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ในการทำงานได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน โดยในแต่ละปีนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำงบประมาณของตนโดยฝ่ายบริหารต้องขออนุมัติจากฝ่ายสภาท้องถิ่น

โครงสร้างขององค์กร (Organizational structure) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาท้องถิ่น สำนักงานและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ โดยมีหลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ คือ ความเป็นอิสระในการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (local autonomy) นั้นมีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ ต้องสอดคล้องกับนโยบายของชาติและรัฐบาล การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็น “ส่วนเสริม” กับการทำงานของรัฐบาลและระบบราชการ ไม่ใช่การแข่งขันกัน แต่ในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยราชการอื่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง บางครั้งก็อาจเกิดความทับซ้อนของภารกิจขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะตกลงกันว่าใครจะปฏิบัติภารกิจอะไร

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 4 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งปัจจุบันมีเพียง 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

- เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน เรียกว่า เป็นท้องถิ่นระนาบล่าง (lower – tier local governments) ทำหน้าที่การให้บริการสาธารณะท้องถิ่นแก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น ด้านการศึกษา อนามัยและสิ่งแวดล้อม การบริการโครงสร้างพื้นฐาน การจัดระเบียบของสังคม การค้าขาย การส่งเสริมเศรษฐกิจ การพาณิชย์และการท่องเที่ยว การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยงานท้องถิ่นระดับสูงขึ้นไป เรียกว่า เป็นท้องถิ่นระนาบบน (upper – tier local governments) กล่าวคือ เน้นการทำงานในลักษณะ “ประสานความร่วมมือ” ระหว่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงทำกิจกรรมที่มีขนาดใหญ่ (large – scale project)⁴⁴ เช่น การจัดระบบบริการสาธารณะด้านการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวมตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 เป็นต้น

- สำหรับเมืองพัทยา สามารถจัดอยู่ในประเภทท้องถิ่นระนาบล่าง (lower – tier local governments) ส่วนกรุงเทพมหานครมีนักวิชาการจัดให้อยู่ในระนาบบน (upper – tier local governments) แต่ก็มีข้อสังเกตว่า กรุงเทพมหานครมีลักษณะพิเศษ คือ การทำงานมีลักษณะทั้งสองระนาบ⁴⁵

⁴⁴ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอ. ลิฟวิง จำกัด, 2553), หน้า 3 – 6.

⁴⁵ โปรตูดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 31 – 32.

ลักษณะและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในประเทศไทย
โดยสังเขป มีดังนี้

4.1.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบไปด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีที่มาดังนี้

(1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่
อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของแต่ละจังหวัดจะไม่
เท่ากัน อยู่ระหว่างจำนวน 24 คน ถึง 48 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตจังหวัดนั้น ๆ โดยมี
รายละเอียดดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
(แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

(2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขต
องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง นายกองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภา
องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
มอบหมาย โดยจำนวนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะอยู่ระหว่าง 1 ถึง 4 คน ขึ้นอยู่กับ
จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีรายละเอียดดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35/3 แห่ง
พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 นอกจากนี้
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังสามารถตั้งบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน
จังหวัดให้เป็นเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วน
จังหวัดรวมกันได้ไม่เกิน 5 คน

4.1.2.2 เทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่าท้องถิ่นใดมีสภาพ
อันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร
ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดให้เทศบาลเป็นทบวงการเมืองและมีอำนาจหน้าที่ตาม
พระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น (มาตรา 7)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล
เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งเทศบาลทั้งสามประเภทมีแนวทางการจัดตั้ง และอำนาจหน้าที่
แตกต่างกัน ดังนี้

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล
ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 9) ทั้งนี้ กฎหมายไม่ได้

กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งเทศบาลประเภทนี้ไว้โดยตรง อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้⁴⁶ มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมามีตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ขึ้นไป ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

โครงสร้างของเทศบาลตำบล ประกอบไปด้วย สภาเทศบาลตำบลและนายกเทศมนตรี

(1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ จำนวน 12 คน

(2) นายกเทศมนตรี มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ไม่เกินจำนวน 2 คน และอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีได้โดยรวมกันแล้วมีจำนวนไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 10)

โครงสร้างของเทศบาลเมือง ประกอบไปด้วย สภาเทศบาลเมืองและนายกเทศมนตรี

(1) สภาเทศบาลเมือง ประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ จำนวน 18 คน

(2) นายกเทศมนตรี มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ไม่เกินจำนวน 3 คน และอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีได้โดยรวมกันแล้วมีจำนวนไม่เกิน 3 คน

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 11)

โครงสร้างของเทศบาลนคร ประกอบไปด้วย สภาเทศบาลนครและนายกเทศมนตรี

(1) สภาเทศบาลนคร ประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ จำนวน 12 คน

⁴⁶ โกวิท พวงงาม. มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น วิสัยทัศน์กระจายอำนาจ และการบริหารงานท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมารธรรม), หน้า 11-12.

(2) นายกเทศมนตรี มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ไม่เกินจำนวน 4 คน และอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีได้โดยรวมกันแล้วมีจำนวนไม่เกิน 4 คน

4.1.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าอยู่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุดในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่หากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน

(2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 2 คน ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการ

4.1.2.4 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

โครงสร้างของกรุงเทพมหานครประกอบไปด้วย สภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และเขตและสภาเขต

(1) สภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครจะมีประธานสภากรุงเทพมหานคร

จำนวน 1 คน และรองประธานสภากรุงเทพมหานครอีกไม่เกิน จำนวน 2 คน ซึ่งสภากรุงเทพมหานคร เลือกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขต กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวนไม่เกิน 4 คน เพื่อช่วยในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

(3) เขตและสภาเขต กรุงเทพมหานครแบ่งการปกครองออกเป็นเขต แต่ละเขตมีฐานะคล้าย กับการปกครองระดับอำเภอ มีโครงสร้างการจัดองค์กรแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ สำนักงานเขตและสภาเขต สำหรับสภาเขตจะประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเขต (ส.ข.) ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้ง มีจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน 100,000 คน ก็ให้มีสมาชิกสภาเขตในเขตนั่นเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ต่อจำนวนราษฎรทุกๆ 100,000 คน ทั้งนี้ เศษของ 100,000 คน ตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปให้นับเป็น 100,000 คน

4.1.2.5 เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

โครงสร้างของเมืองพัทยา ประกอบด้วย สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

(1) สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยาเลือกประธานสภาเมือง พัทยา จำนวน 1 คน และรองประธานสภาเมืองพัทยา จำนวน 2 คน โดยเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแต่งตั้ง มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา

(2) นายกเมืองพัทยา มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเมืองพัทยา ดำรง ตำแหน่งคราวละ 4 ปี และนายกเมืองพัทยาสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาได้จำนวนไม่เกิน 4 คน

4.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ

4.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนด อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย และการ กำจัดขยะหรือของเสีย หรือหน้าที่ที่ต้องดำเนินการในกิจการใด ๆ เป็นการเฉพาะ หากแต่เน้นการ ประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าภายในจังหวัดเป็นสำคัญ ซึ่งมาตรา 45

แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- (1) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (4) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498
- (6) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (7) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (8) จัดทำกิจการอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด⁴⁷

4.2.2 เทศบาล

มาตรา 50 (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลสำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลนครก็มีหน้าที่ดังกล่าวเช่นกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 53 (1) และมาตรา 56 (1) ตามลำดับ

4.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 67 (2) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

⁴⁷ อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จะไม่ได้กำหนดให้ อบจ. มีหน้าที่ในการกำจัดขยะหรือของเสียก็ตาม แต่เมื่อเชื่อมโยงมาตรานี้กับมาตรา 17 (11) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว ในเรื่องของ การจัดระบบบริการสาธารณะด้านการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวมยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ตามกฎหมาย

4.2.4 กรุงเทพมหานคร

มาตรา 89 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร

4.2.5 เมืองพัทยา

มาตรา 62 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 บัญญัติให้เมืองพัทยามีหน้าที่กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสียในเขตเมืองพัทยา

ตามที่กล่าวไปข้างต้น เห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยหรือของเสีย ซึ่งในที่นี่หมายความว่าความรวมถึงการจัดการสารเคมีหรือของเสียอันตรายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ไว้ แต่นอกจากกฎหมายข้างต้นแล้วในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542** โดยมีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดการขยะมูลฝอยหรือของเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ เพิ่มเติม ดังนี้ กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย ทั้งนี้ ตามมาตรา 16 (18) แห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ ทั้งนี้ ตามมาตรา 17 (10) (11) และ (12) แห่งพระราชบัญญัตินี้ตามลำดับ สำหรับกรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามที่เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัตินี้

4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

4.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

4.3.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นนอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากองค์กรนั้นๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือภูมิภาคที่มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

4.3.1.2 เทศบาล

การทำงานนอกเขตเทศบาลและการทำงานร่วมกับบุคคลอื่นนั้น มาตรา 57 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติให้เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ มาตรา 57 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ยังบัญญัติให้เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่หลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำหรับในกรณีที่ปรากฏว่า ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังบัญญัติให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่าสหการได้ โดยให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย ทั้งนี้ การจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะได้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินงานไว้

4.3.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณา

ดำเนินการนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

4.3.1.4 กรุงเทพมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ทั้งนี้ ตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนอกเขตกรุงเทพมหานครได้ เมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องกระทำและเป็นการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครหรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร และ

(2) ได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และ

(3) ได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัท หรือถือหุ้นในบริษัทได้ ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หรืออาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า **สทการ** ได้ตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน⁴⁸

⁴⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

มาตรา 94 กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัท หรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

(1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ

(2) กรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มิใช่กรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

4.3.1.5 เมืองพัทยา

เมืองพัทยาอาจดำเนินการนอกเขตเมืองพัทยา เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตเมืองพัทยา หรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มิได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น กฎหมายกำหนดให้นายกเมืองพัทยารายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการให้นายกเมืองพัทยาและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมาประชุม เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และสำหรับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐใด ดำเนินกิจการใดที่อยู่นอกเขตเมืองพัทยามีลักษณะที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยของประชาชนในเขตเมืองพัทยา จะต้องพิจารณาและหาข้อยุติร่วมกัน ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ในมาตรา 66 และมาตรา 67 แล้วแต่กรณี⁴⁹

(3) สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และ

(4) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนพื้นที่กรุงเทพมหานครที่อยู่ต้องได้รับอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร

มาตรา 95 ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครกรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้กำหนดชื่ออำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงาน เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุนิติจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

⁴⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

มาตรา 66 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดดำเนินการใดที่อยู่นอกเขตเมืองพัทยามีลักษณะที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยของประชาชนในเขตเมืองพัทยาให้นายกเมืองพัทยาเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวร่วมกัน

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับข้อเสนอของนายกเมืองพัทยาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับข้อเสนอและถ้าคณะกรรมการได้พิจารณาและมีมติอย่างใดแล้ว ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแจ้งให้เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการต่อไปในกรณีที่หาข้อยุติไม่ได้ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาด

คณะกรรมการตามวรรคสอง ให้ประกอบด้วยผู้แทนเมืองพัทยา ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และบุคคลอื่นตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร

มาตรา 67 ในกรณีที่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินกิจการใดที่อยู่นอกเขตเมืองพัทยามีลักษณะที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชนในเขตเมือง

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า **สหการ** ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้⁵⁰

4.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐอื่น

4.3.2.1 ราชการส่วนกลาง

ระบบบริหารราชการส่วนกลาง เป็นระบบบริหารที่รับผิดชอบการบริหารของประเทศโดยรวม มีรัฐบาลกลางเป็นผู้รับผิดชอบ กำหนดนโยบาย กำกับดูแล และสนับสนุนการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีองค์ประกอบสำคัญโดยสังเขป ดังนี้

- **คณะรัฐมนตรี** โดยมีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานธุรการ มีอำนาจหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานระดับชาติ และเป็นศูนย์ที่ปรึกษาของรัฐบาลที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

- **กระทรวง** ประกอบด้วย กระทรวงต่าง ๆ โดยมี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ทำหน้าที่กำกับดูแล สนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- **กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรม** เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานและนำนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง ต่าง ๆ ไปปฏิบัติ

ซึ่งสามารถพิจารณาแยกตามกระทรวงได้ ดังนี้

(1) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อขยายขอบเขตงานด้านสิ่งแวดล้อมให้กว้างขวางขึ้นทั้งในระดับ ท้องถิ่น ระดับประเทศ และการประสานงานกับต่างประเทศ และมีผลให้เกิดหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) กรมควบคุมมลพิษ (คพ.) และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สส.) ทำหน้าที่แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้สามารถผลักดันนโยบายและมาตรการที่

พัทยา ให้นายกเมืองพัทยารายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแจ้งให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาและหาข้อยุติร่วมกัน

⁵⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

มาตรา 69 เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า สหการมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้

การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่อ อำนาจหน้าที่และวิธีการบริการและการดำเนินงานไว้ และเมื่อจะยุบเลิกสหการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

กำหนดไว้ให้มีผลเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น รวมทั้งตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและงบประมาณด้านสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทั้งสามหน่วยงานก็มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตราย ดังนี้

(1.1) กรมควบคุมมลพิษ

กรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดการขยะมูลฝอยและของเสีย โดยมีอำนาจหน้าที่บทบาทและภารกิจทั่วไปตามบทบัญญัติบางมาตราในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ในการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ ซึ่งได้แก่ การเสนอความเห็นในการจัดกำหนดนโยบายด้านการควบคุมมลพิษของประเทศ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง น้ำทะเลชายฝั่ง คุณภาพอากาศในบรรยากาศ ฯลฯ) การกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด (มาตรฐานน้ำทิ้งจากอาคารต่างๆ น้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม และนิคมอุตสาหกรรม มาตรฐานไอเสียจากยานพาหนะต่างๆ ฯลฯ) การจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรการควบคุมมลพิษ (การจัดการขยะมูลฝอย การจัดการของเสียอันตราย การประกาศเขตควบคุมมลพิษ ฯลฯ) การติดตามตรวจสอบสถานการณ์มลพิษ รับเรื่องราวร้องทุกข์ด้านมลพิษ และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านการควบคุมมลพิษ

บทบาทและภารกิจดังกล่าวตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจลงล่างหรือเข้าแทนที่อำนาจการจัดการน้ำเสียหรือของเสียอื่นๆ ที่ออกตามกฎหมายอื่นหรือของหน่วยงานอื่น แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีหน่วยงานรับผิดชอบด้านการควบคุมมลพิษโดยเฉพาะ เอื้อประโยชน์ สนับสนุน และผลักดันการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม และอุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีความหมายใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ อาทิเช่น แม้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะมีอำนาจเข้าไปทำการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม แต่หากพบว่าการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายก็ไม่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายได้ทันที โดยมีหน้าที่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายโรงงานให้เป็นผู้ดำเนินการ ต่อเมื่อปรากฏว่าเจ้าพนักงานดังกล่าวไม่ดำเนินการแก่ผู้กระทำผิดภายในเวลาอันสมควร เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงจะมีอำนาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมาย หรือกรณีการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นก็สามารถดำเนินการได้ แต่มาตรฐานดังกล่าวต้องเข้มงวดกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

กรมควบคุมมลพิษโดย**สำนักจัดการกากของเสียและสารอันตราย**มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นเพื่อ

- จัดทำนโยบายและแผนหลักการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกากของเสียและสารอันตราย
- จัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษจากกากของเสียและสารอันตราย
- จัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉิน ประสานการปฏิบัติการ ควบคุม แก้ไข ระวังหรือฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่มีการปนเปื้อนหรือการแพร่กระจายจากกากของเสียและสารอันตราย
- เสนอแนะ มาตรฐาน มาตรการ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดการกากของเสียและสารอันตราย
- ติดตาม ตรวจสอบ และจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษ ด้านการจัดการกากของเสียและสารอันตราย
- พัฒนาระบบ รูปแบบ หลักเกณฑ์ปฏิบัติ และวิธีการที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้ในการลดมลพิษ หรือการใช้ประโยชน์จากกากของเสียและสารอันตราย, เสนอแนะ ร่วมมือ และดำเนินมาตรการระหว่างประเทศด้านกากของเสียและสารอันตราย
- ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้ กรมควบคุมมลพิษยังมีการกิจที่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ ดังนี้

(1.1.1) กรมควบคุมมลพิษมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานในการควบคุมการดำเนินกิจการของโรงงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะมาตรฐานและวิธีการควบคุมการกำจัดของเสียมลพิษหรือสารปนเปื้อนซึ่งเกิดจากกิจการของโรงงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตาม**พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535** และภายใต้พระราชบัญญัตินี้ กระทรวงอุตสาหกรรมสามารถประกาศกฎกระทรวงเกี่ยวกับการกำจัดของเสียสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย ห้ามการปล่อยทิ้งน้ำเสียและอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม กำหนดแนวทางการมีระบบบำบัดของเสีย ตลอดจนกำหนดระดับเสียงไม่ให้เกินมาตรฐานของ EPA (US Environmental Protection Agency)

(1.1.2) กรมควบคุมมลพิษเกี่ยวข้องในส่วนการกำจัดของเสีย ทั้งการควบคุมผู้ประกอบการขนส่ง/ผู้รับจ้างกำจัดขยะมูลฝอยและของเสีย และการกำหนดเกณฑ์ควบคุม เหตุเดือดร้อนรำคาญของส่วนรวมที่เกิดจากกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สารอันตราย ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ควันพิษที่มีผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษควบคุมดูแลกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตลาด การเก็บรักษา การเก็บขนและสถานที่กำจัดมูลฝอย การปล่อยน้ำทิ้งและอากาศเสียตาม**พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535**

(1.1.3) กรมควบคุมมลพิษต้องคำนึงเกณฑ์ควบคุมวัตถุอันตราย โดยการนำเข้า ผลิต ขนส่ง ใช้งาน การกำจัดและส่งออก ไม่ให้มีผลกระทบและเป็นอันตรายต่อมนุษย์ สัตว์ พืช สมบัติหรือสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรมได้แบ่งสารอันตรายออกเป็น 4 ประเภท เพื่อให้สามารถควบคุมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม และจัดตั้งศูนย์ข้อมูลวัตถุอันตรายเพื่อประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่นๆ ในด้านข้อมูลวัตถุอันตรายและสร้างเกณฑ์และวิธีการจดทะเบียนวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

(1.1.4) กรมควบคุมมลพิษได้ดำเนินการด้านขยะมูลฝอย ความสะอาดของบ้านเมือง โดยทั่วไป สถานที่สาธารณะใดถูกปนเปื้อนก็จะทำให้เกิดมลพิษ เช่น ขยะ กลิ่น เหตุเดือดร้อนรำคาญ และทัศนอุจาด (มลภาวะทางสายตา) ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

(1.2) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการกำจัดขยะและของเสียหน่วยงานหนึ่ง ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2535 เนื่องมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁵¹ โดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นได้รับโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารส่วนราชการเดิม คือ กองสนเทศและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมจากภาพถ่าย สังกัดกองนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม สังกัดกองมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการใหม่ คือ พระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการใหม่ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

ต่อมาในปี พ.ศ.2545 ได้มีการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการใหม่อีกครั้งหนึ่ง ทำให้กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ถูกโอนย้ายไปสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีการปฏิบัติงานดังนี้

(1.2.1) ส่งเสริม เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อม

(1.2.2) รวบรวม จัดทำ และให้บริการข้อมูล ข้อเสนอแนะด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีต่าง ๆ ในฐานะศูนย์ข้อมูลข้อเสนอแนะด้านสิ่งแวดล้อม

⁵¹

ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 พร้อมทั้งยุบสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และปรับปรุงส่วนราชการใหม่ 3 กรม ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(1.2.3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสว่น บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืน รวมทั้งเป็นศูนย์ป้องกันใกล้เคียงกรณีพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม

(1.2.4) ประสานและเสนอแนะแผน และมาตรการในส่งเสริม เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

(1.2.5) ศึกษา วิจัย พัฒนา ถ่ายทอดและส่งเสริมเทคโนโลยีและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นศูนย์เทคโนโลยีสะอาด และศูนย์ปฏิบัติการอ้างอิงด้านสิ่งแวดล้อม

(1.2.6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(1.3) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเสนอแนะนโยบายและแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสนับสนุนการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนติดตามตรวจสอบ มาตรการเงื่อนไข ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจของประเทศ และสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนและคุณภาพชีวิตที่ดี

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2545 มีดังนี้

(1.3.1) จัดทำนโยบายและแผนการอนุรักษ์และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1.3.2) ประสานและจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประสานการจัดการให้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

(1.3.3) ศึกษา วิเคราะห์ ประสานและกำหนดมาตรการเพื่อดำเนินการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1.3.4) ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย แผน และมาตรการ และจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม

(1.3.5) ดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการหรือกิจกรรมของภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม บริหารงานกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพื่อสนับสนุนนโยบาย แผน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกภาคส่วน

(1.3.6) เสนอความเห็นประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และแนวทางการบริหารที่ดิน การวางแผนการถือครองที่ดิน การสว่นและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน การสว่นหรือหวง

ห้ามที่ดินของรัฐ ประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและต่างประเทศ ในการดำเนินการ ร่วมดำเนินนโยบายและแผนการอนุรักษ์ และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(1.3.7) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือ ตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ มีการกำหนดพันธกิจ จัดทำนโยบายและแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมโดยกระบวนการมีส่วนร่วม และประสานการนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยมีจุดมุ่งหมาย คือ (1) สร้างระบบในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการ ทั้งใน ประเด็นพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม (2) เพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างการสงวน ปันฟู อนุรักษ์ และ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนประสานการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (3) เพื่อให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการ บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ด้วยตนเอง

นอกจากนี้ หน่วยงานทั้งสามยังได้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้ว ดังนี้

กรมควบคุมมลพิษได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ในเรื่องของ งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน (งาน ตรวจสอบคุณภาพน้ำ และงานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง) นอกจากนี้ กรมควบคุมมลพิษยัง ได้ถ่ายโอนภารกิจในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติด้านการควบคุมมลพิษให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ถ่ายโอนภารกิจในเรื่องของการส่งเสริมการอนุรักษ์และ ปันฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (ส่งเสริมการมีส่วนร่วม และพัฒนาเครือข่าย / อนุรักษ์การจัดการขยะครัวเรือนและโรงเรียนเพื่อลดขยะชุมชน/ อนุรักษ์และ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ในเรื่องดังต่อไปนี้

- การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม
- การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม
- การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม
- งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

(2) กระทรวงสาธารณสุข

มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 บัญญัติให้กระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข⁵²

กระทรวงสาธารณสุขมีการแบ่งกลุ่มภารกิจออกเป็น 3 กลุ่มภารกิจ ได้แก่ กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการแพทย์⁵³ กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการสาธารณสุข⁵⁴ และกลุ่มภารกิจด้านสนับสนุนงานบริการสุขภาพ⁵⁵

สำหรับหน่วยงานระดับกรมในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่มีภารกิจอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำจัดขยะของเสียที่สำคัญ ได้แก่ กรมอนามัย โดยหน่วยงานนี้จัดอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการสาธารณสุข

กรมอนามัย มีภารกิจในการส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพดี โดยมีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีด้านการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อ

⁵² ทั้งนี้ ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติให้กระทรวงสาธารณสุข มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) กรมการแพทย์
- (4) กรมควบคุมโรค
- (5) กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก
- (6) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
- (7) กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ
- (8) กรมสุขภาพจิต
- (9) กรมอนามัย
- (10) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

⁵³ มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาการด้านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ โดยการศึกษา วิจัย พัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ ตลอดจนการจัดระบบความรู้ และสร้างมาตรฐานการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกเพื่อนำไปใช้ในระบบบริการสุขภาพ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีสุขภาพแข็งแรงสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ

⁵⁴ มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาการด้านส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมและป้องกันโรค โดยการศึกษา วิจัย พัฒนา และถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมโรค เพื่อนำไปใช้ในระบบบริการสุขภาพ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีสุขภาพแข็งแรงที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ

⁵⁵ มีภารกิจเกี่ยวกับการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยบริการสุขภาพ โดยพัฒนาระบบและกลไกที่เอื้อต่อการจัดบริการสุขภาพ ระบบสุขภาพของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการสุขภาพและด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ เพื่อให้ประชาชนสามารถดูแลตนเองและได้รับบริการจากหน่วยบริการที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน

สุขภาพ และการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพดี รวมทั้งการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ เพื่อมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความรู้และทักษะในการดูแลตนเอง ครอบครัวและชุมชน รวมตลอดจนถึงการสนับสนุนให้หน่วยงานส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการสร้างเสริมสุขภาพและจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมให้คนไทยมีสุขภาพดีโดยถ้วนหน้า ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.2552 โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดและพัฒนานโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงานหลักด้านการส่งเสริมสุขภาพและการอนามัยสิ่งแวดล้อมของประเทศ
 - (2) ศึกษา วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีการบริการส่งเสริมสุขภาพการจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ และการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ
 - (3) กำหนดและพัฒนาคุณภาพ มาตรฐาน และกฎเกณฑ์ รวมทั้งการรับรองมาตรฐานการบริการส่งเสริมสุขภาพและการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อม
 - (4) พัฒนาระบบและกลไกเครือข่ายในการเฝ้าระวังสถานะสุขภาพ พฤติกรรมสุขภาพและสภาพแวดล้อมรวมทั้งการพัฒนาระบบประเมินผลกระทบต่อสุขภาพทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ระดับโครงการหรือกิจกรรม
 - (5) พัฒนาระบบ กลไก และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อม
 - (6) ถ่ายทอด และพัฒนาศักยภาพ ชีตความสามารถ และการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพแก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคี เครือข่าย และชุมชน
 - (7) ประสานงาน ร่วมมือ สนับสนุน และติดตามนิเทศงานหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคี เครือข่าย รวมทั้งการประสานงานระหว่างประเทศ ในงานด้านการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ
 - (8) สร้างกระแสสังคม และรณรงค์เผยแพร่องค์ความรู้และเทคโนโลยีการส่งเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ การอนามัยสิ่งแวดล้อม และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพในสังคม
 - (9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดขยะของเสียที่กรมอนามัยสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบที่สำคัญประกอบด้วย

- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) (พ.ศ. 2550) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

- กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. 2551 กฎกระทรวงว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมอื่น ๆ พ.ศ. 2545 กฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2545

- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดลักษณะและเงื่อนไขของห้องปฏิบัติการเชื้ออันตราย ลงวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2548⁵⁶ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดลักษณะของบริเวณที่พักภาชนะบรรจุมูลฝอยติดเชื้อ ลงวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2548⁵⁷ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดลักษณะของห้องรักษาผู้ป่วยติดเชื้อร้ายแรง ลงวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2548⁵⁸ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดยกเว้นไม่ใช้บังคับข้อกำหนดเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการขนและการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อในท้องที่ของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546⁵⁹ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบ มาตรฐานทางชีวภาพในการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2546⁶⁰

(3) กระทรวงอุตสาหกรรม

กระทรวงอุตสาหกรรมมีการแบ่งภารกิจออกเป็น 3 กลุ่มภารกิจ ได้แก่ กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม⁶¹ กลุ่มภารกิจด้านกำกับตรวจสอบกระบวนการผลิต⁶² และกลุ่มภารกิจด้าน

⁵⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 122 ตอนพิเศษ 52 ง วันที่ 14 กรกฎาคม 2548

⁵⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 122 ตอนพิเศษ 52 ง วันที่ 14 กรกฎาคม 2548

⁵⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 122 ตอนพิเศษ 52 ง วันที่ 14 กรกฎาคม 2548

⁵⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับทั่วไป เล่ม 120 ตอนพิเศษ 134 ง วันที่ 20 พฤศจิกายน 2546

⁶⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ 120 ตอนพิเศษ 45 ง วันที่ 11 เมษายน 2546

⁶¹ กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- เสนอแนะนโยบายด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
- จัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรม และระบบเตือนภัยด้านอุตสาหกรรม
- ร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างประเทศด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
- เป็นศูนย์ข้อมูลตัวชี้วัดภาวะอุตสาหกรรมและข้อมูลสารสนเทศด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
- ส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทราย

ส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ⁶³ โดยหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ ในด้านเทคโนโลยีการผลิต สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย มี 2 หน่วยงาน คือ

(3.1) กรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นส่วนราชการที่อยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจด้านกำกับตรวจสอบกระบวนการผลิต โดยมีภารกิจสำคัญคือ การกำกับดูแลธุรกิจอุตสาหกรรมในด้านเทคโนโลยีการผลิต สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัย ให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศ การสนับสนุนข้อมูลและองค์ความรู้ด้านการผลิต เครื่องจักร สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย และการให้บริการแปลงสินทรัพย์เครื่องจักรเป็นทุน เพื่อให้ธุรกิจอุตสาหกรรมมีศักยภาพในการแข่งขันและพัฒนาอย่างยั่งยืน

สำหรับการบำบัดหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วนั้น เป็นอำนาจของกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ผู้ประกอบกิจการนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ ตามที่ได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 13 (3) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535)⁶⁴ ออกตามความใน

⁶² กลุ่มภารกิจด้านกำกับตรวจสอบกระบวนการผลิต มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- กำกับ ดูแล และสนับสนุนการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม การประกอบกิจการเหมืองแร่ โลหกรรม และอุตสาหกรรมพื้นฐาน
- ส่งเสริมด้านความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม และสุขอนามัยในแหล่งผลิต

⁶³ กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ มีอำนาจหน้าที่ คือ

- ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการภายในประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม อุตสาหกรรมชุมชน
- ดำเนินงานด้านการมาตรฐานของประเทศ
- ดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

⁶⁴ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ข้อ 13 กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ดังนี้

(1) ต้องรักษาโรงงานให้สะอาดปราศจากขยะและสิ่งปฏิกูลอยู่เสมอและจัดให้มีที่ รองรับหรือที่กำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลตามความจำเป็นและเหมาะสม

(2) ต้องแยกเก็บสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วซึ่งมีวัตถุมีพิษปนอยู่ด้วยหรือสารสีฟ้า หรือเศษด้ายที่เปื้อนวัตถุไวไฟ ไว้ในที่รองรับต่างหากที่เหมาะสมและมีฝาปิดมิดชิด และต้องจัดให้มีการกำจัดสิ่งดังกล่าว โดยเฉพาะด้วยวิธีการที่ปลอดภัยและไม่ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนรำคาญ

(3) ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่มีสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ซึ่งมีลักษณะและ คุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาต้องดำเนินการ เกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วดังต่อไปนี้

(ก) ห้ามมิให้นำสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วออกนอกบริเวณโรงงาน เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมโรงงาน อุตสาหกรรมมอบหมายให้นำออกไปเพื่อการทำลายฤทธิ์ กำจัด ทิ้งหรือฝังด้วยวิธี การและสถานที่ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(ข) ต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับชนิด ปริมาณ ลักษณะคุณสมบัติและสถานที่ เก็บสิ่งปฏิกูล หรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วนั้น ๆ พร้อมทั้งวิธีการเก็บทำลายฤทธิ์ กำจัด ทิ้ง ฝัง เคลื่อนย้าย และการขนส่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535⁶⁵ กำหนดบทนิยามของคำต่อไปนี้

- “สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว” หมายความว่า สิ่งของที่ไม่ใช่แล้วหรือของเสียทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน รวมถึงของเสียจากวัตถุดิบ ของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิต ของเสียที่เป็นผลิตภัณฑ์เสื่อมคุณภาพ และน้ำทิ้งที่มีองค์ประกอบหรือมีคุณลักษณะที่เป็นอันตราย

- “ของเสียอันตราย” หมายความว่า สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วที่มีองค์ประกอบ หรือปนเปื้อนสารอันตราย หรือมีคุณสมบัติที่เป็นอันตราย ตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 2 ท้ายประกาศนี้⁶⁶ (เช่น สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วประเภทสารไวไฟ (Ignitable substances) ที่มีลักษณะและคุณสมบัติเป็นของเหลวที่มีจุดวาบไฟ (Flash point) ต่ำกว่า 60 องศาเซลเซียส แต่ไม่รวมถึงสารละลายที่มีแอลกอฮอล์ผสมอยู่น้อยกว่า 24 % โดยปริมาตร วิธีทดสอบหรือวิธีวิเคราะห์ทำได้โดยการวัดด้วยเครื่องมือ Pensky-Martens Closed Cup Tester ตามวิธีทดสอบของมาตรฐาน ASTM

⁶⁵ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวกตามมาตรา 7 ต้องปฏิบัติตามในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะอาคารของโรงงาน หรือลักษณะภายในของโรงงาน

(2) กำหนดลักษณะ ประเภทหรือชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งที่ต้องนำมาใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน

(3) กำหนดให้มีคนงานซึ่งมีความรู้เฉพาะตามประเภท ชนิดหรือขนาดของโรงงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดประจำโรงงาน

(4) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใด เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน

(5) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน

(6) กำหนดการจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นประจำโรงงานเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย

(7) กำหนดข้อมูลที่เป็นเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ประกอบการโรงงานต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราวหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

(8) กำหนดการอื่นใดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงาน เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้ยกเว้นโรงงานประเภท ชนิด หรือขนาดใดจากการต้องปฏิบัติตามเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ และกฎกระทรวงดังกล่าวจะสมควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิคหรือเป็นเรื่องที่ต้องเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ได้

⁶⁶ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ข

Standard D-93-79 หรือ D-93-80 หรือการวัดด้วยเครื่องมือ Setaflash Closed Cup Tester ตามวิธีทดสอบของมาตรฐาน ASTM Standard D-3278-78 เป็นต้น)

- “การจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว” หมายความว่า การบำบัด ทำลายฤทธิ์ ทั้งกำจัด จำหน่ายแจก แลกเปลี่ยน หรือนำกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่ในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการกักเก็บไว้เพื่อทำการดังกล่าว

- “ผู้ก่อกำเนตสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว” หมายความว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานที่ก่อให้เกิดและมีสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วไว้ในครอบครอง

ทั้งนี้ ข้อ 5 ของประกาศฉบับเดียวกันกำหนดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วดังต่อไปนี้ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามประกาศฉบับนี้

5.1 สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่ไม่เป็นของเสียอันตราย จากสำนักงาน บ้านพักอาศัยและร้านอาหารในบริเวณโรงงาน

5.2 สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีกฎหมายควบคุมเฉพาะ ได้แก่

5.2.1 กากกัมมันตรังสี

5.2.2 มูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

5.3 น้ำเสียที่ส่งไปบำบัดนอกบริเวณโรงงานทางท่อส่ง

โดยข้อ 9 กำหนดห้ามมิให้นำสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วออกนอกบริเวณโรงงาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมมอบหมายให้นำออกไปเพื่อการจัดการด้วยวิธีการและสถานที่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในภาคผนวกที่ 4 ท้ายประกาศนี้

ในกรณีที่ทำการบำบัดหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วภายในบริเวณโรงงานต้องปฏิบัติตามหมวด 4 ข้อ 17 และข้อ 21 ถึงข้อ 24 ด้วย ทั้งนี้ ข้อ 17 กำหนดว่า ผู้ประกอบกิจการบำบัดหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วต้องปฏิบัติตามเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด

(3.2) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายเฉพาะคือพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีภารกิจสำคัญคือ การจัดตั้งและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พร้อมบริการระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระบบจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การป้องกันและบรรเทาอุบัติเหตุภัยจากอุตสาหกรรม รวมถึงการอนุญาตการประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม และจัดให้ได้เพิ่มเติมซึ่งสิทธิประโยชน์ สิ่งจูงใจ และการอำนวยความสะดวกแก่การประกอบอุตสาหกรรม

สำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียอันตรายและสารเคมีนั้น การนิคมอุตสาหกรรมมีอำนาจจรรยาบรรณและควบคุมดูแลเกี่ยวกับขยะมูลฝอยอันตรายภายในนิคมอุตสาหกรรม ในกรณีนี้ ได้มีประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ 47/2541 เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วในนิคมอุตสาหกรรม ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 และได้ नियามขยะประเภทต่าง ๆ ดังนี้

- “ขยะทั่วไป” หมายความว่า สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ซึ่งมีลักษณะคุณสมบัติตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 1 ท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว

- “ขยะอันตราย” หมายความว่า สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ซึ่งมีลักษณะคุณสมบัติตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 1 ท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว

- “ขยะมูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษอาหาร วัสดุพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร วัสดุสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งที่เป็นสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ไม่ได้เกิดจากกระบวนการผลิต หรือไม่ได้เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานและไม่ถูกปนเปื้อนหรือผสม หรือปะปนอยู่กับขยะอันตราย หรือเป็นขยะอันตรายที่มีลักษณะคุณสมบัติเป็นสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 1 ท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว

- “สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว” หมายความว่า ขยะทั่วไป ขยะอันตรายและให้รวมถึงขยะมูลฝอยด้วย

อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยนั้นถือเป็นกรณีเฉพาะที่ติดต่อหน่วยงานอื่น รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายภายในพื้นที่ของการนิคมอุตสาหกรรม

สำหรับกรณีการทำลายวัตถุอันตรายและการอื่นใดอันเกี่ยวเนื่อง ก็เป็นอีกพันธกิจหนึ่งที่กระทรวงอุตสาหกรรมต้องจัดตั้งศูนย์ข้อมูลวัตถุอันตรายขึ้นด้วย เพื่อรวบรวมและให้บริการข้อมูลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535⁶⁷

⁶⁷ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

มาตรา 17 ให้จัดตั้งศูนย์ข้อมูลวัตถุอันตรายขึ้นในกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อเป็นศูนย์กลางประสานงานในเรื่องข้อมูลของวัตถุอันตรายกับส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งจากภาคเอกชน เพื่อรวบรวมและให้บริการข้อมูลทุกชนิดเกี่ยวกับวัตถุอันตรายตั้งแต่การมีอยู่ในต่างประเทศ การนำเข้าหรือการผลิตภายในประเทศ การเคลื่อนย้าย การใช้สอย การทำลาย และการอื่นใดอันเกี่ยวเนื่อง

(4) กระทรวงมหาดไทย

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวก เป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนากิจการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมือง และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย

ในกรณีนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของการศึกษานี้ เนื่องจากเป็นส่วนราชการที่มีบทบาทภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างส่วนราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดไว้ ดังนี้

- (1) ดำเนินการพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสานและบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นและวางระบบ ในการติดตามและประเมิน ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น
- (3) ดำเนินการจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) กำหนดแนวทางและจัดทำมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (5) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุการจัดเก็บรายได้ และการประกอบกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวางระบบตรวจสอบระบบการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (6) ส่งเสริมสนับสนุนและประสานการจัดการบริการสาธารณะและการศึกษาในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (7) กำหนดแนวทาง วางระบบ และสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน
- (8) ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (9) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (10) พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกรม
- (11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

และภายใต้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 42⁶⁸ ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลรักษาความสะอาดและการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในท้องที่ใดและพนักงานเจ้าหน้าที่⁶⁹ ไม่อาจทราบตัวผู้กระทำความผิด มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นทุกคนร่วมกันขจัดหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งที่ผิดกฎหมายปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะอีกต่อไป และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น⁷⁰ จัดหาอุปกรณ์และอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการและให้วางระเบียบการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่เทศบาล ในเรื่องของการบำบัดน้ำเสีย (ระบบบำบัดน้ำเสีย 23 โครงการ) และการจัดการขยะ (ระบบกำจัดขยะ 2 โครงการ) โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองจะทำการส่งมอบที่ดิน ทรัพย์สิน และ

⁶⁸ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

มาตรา 42 ในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะให้คำแนะนำผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และของปลัดกระทรวงมหาดไทยสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

⁶⁹ “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า

- (1) ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ปลัดสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอ สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) รองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

⁷⁰ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

สิ่งก่อสร้างทั้งหมดให้เทศบาลเพื่อทำการควบคุม ดูแล และบำรุงรักษา รวมทั้งดำเนินการก่อสร้างส่วนขยายต่อไป

(5) กระทรวงอื่น ๆ

นอกจากกระทรวงที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ปรากฏว่ามีกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายอีก คือ

กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำกับดูแลศึกษาอันตรายที่เกิดขึ้นจากห้องปฏิบัติการของมหาวิทยาลัย

กระทรวงคมนาคม มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลของเสียทางทะเล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นน้ำมันหล่อลื่นและน้ำมันเชื้อเพลิงต่าง ๆ ที่เกิดจากกิจกรรมขนส่งทางเรือและท่าเรือ และ

กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุมการใช้และเก็บสารกำจัดแมลงและสารกำจัดวัชพืชทางการเกษตร

นอกจากนี้ ยังมีกระทรวงอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของกระทรวงนั้น ๆ ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบควบคุมวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 หมายความว่า นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะเป็นผู้รักษาการทั่วไปของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น เป็นผู้ออกประกาศระบุชื่อหรือคุณสมบัติของวัตถุอันตราย ชนิดของวัตถุอันตราย กำหนดเวลาการใช้ บังคับและหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายชนิดต่าง ๆ ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 หรือโดยความเห็นของคณะกรรมการวัตถุอันตรายเป็นผู้ออกประกาศกำหนดรายชื่อของวัตถุอันตรายที่กระบวนการผลิตและลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายเป็นที่ทราบกันแน่ชัดโดยทั่วไปตามมาตรา 36 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันก็ตาม แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งเป็นเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่ได้มอบหมายให้รับผิดชอบควบคุมวัตถุอันตรายตามมาตรา 19⁷¹ เป็น “รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ” ตามบทนิยามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ ด้วย ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่กระทรวงอื่น ๆ ก็สามารถที่จะเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมวัตถุอันตรายได้และหากวัตถุอันตรายดังกล่าวได้กลายเป็นของเสียย่อมที่

⁷¹ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

มาตรา 19 เมื่อหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวงในราชการบริหารส่วนกลางมีคำขอเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการพิจารณาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อการออกประกาศตามมาตรา 18 วรรคสอง กำหนดให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการทั้งหมด หรือบางส่วนเกี่ยวกับวัตถุอันตรายนั้นได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จำนวนบุคลากร ความสัมพันธ์กับภารกิจหลักและปริมาณงานในความรับผิดชอบเป็นสำคัญ

ในกรณีที่คณะกรรมการมีความเห็นเป็นอย่างอื่นให้รัฐมนตรีของหน่วยงานที่มีคำขอเป็นผู้รับผิดชอบยืนยันต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวัน ในกรณีเช่นว่านี้ ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัย

จะต้องทำลายหรือจัดการตามควรแก่กรณีอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ซึ่งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามมาตรา 52⁷² โดยวิธีการกำจัดหรือทำลายที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้วางเงื่อนไขไว้ก็ต้องเป็นไปตามประกาศของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ โดยความเห็นของคณะกรรมการวัตถุอันตราย ทั้งนี้ ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535⁷³

4.3.2.2 ส่วนภูมิภาค

ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือเป็นตัวแทนของระบบบริหารราชการส่วนกลาง จึงใช้อำนาจหน้าที่ที่ส่วนกลางมอบหมายให้ในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ รวมทั้งสนับสนุนการทำงานของส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่ส่วนกลางวางไว้ ราชการส่วนภูมิภาค แบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ

⁷² พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

มาตรา 52 เมื่อปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายผู้ใด ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ ผ่าฝืน หรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้ ในการนี้หากเป็นกรณีเหตุอันสมควร พนักงานเจ้าหน้าที่จะ สั่งให้ผู้นั้นส่งออกไปซึ่งวัตถุอันตรายนั้นเพื่อคืนให้แก่ผู้ผลิตหรือผู้จัดส่งวัตถุอันตรายนั้นมาให้ หรือเพื่อการอื่นตาม ความเหมาะสมก็ได้ โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าปรากฏว่าผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก หรือผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตราย ดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องได้ ไม่ว่าเพราะไม่มีความสามารถหรือเพราะเหตุอื่นใด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มี อำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งมอบวัตถุอันตรายนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่ที่กำหนด เพื่อทำลายหรือจัดการ ตามควรแก่กรณี โดยคำนึงถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากวัตถุอันตรายดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่วัตถุอันตรายนั้นอาจจำหน่ายได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการขายทอดตลาดหรือขายให้แก่ หน่วยงานของรัฐภายในสามเดือนนับแต่วันได้รับมอบ เงินที่ขายได้เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา การจำหน่าย และค่าภาระที่เกี่ยวข้องแล้วให้เก็บไว้เพื่อคืนแก่เจ้าของ แต่ถ้าพ้นกำหนดสามเดือนดังกล่าวแล้วยังจำหน่ายไม่ได้หาก พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าการผ่อนเวลาต่อไปจะเป็นอันตรายหรือภาระเกินควรก็ให้มีอำนาจสั่งให้ทำลายหรือจัดการ ตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่ต้องทำลายหรือจัดการตามควรแก่กรณีหากมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นให้เจ้าของวัตถุอันตรายมีหน้าที่จ่าย หรือชดใช้เงินจำนวนนั้นแก่ทางราชการ

⁷³ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

มาตรา 20 ให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโดยความเห็นของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(1) กำหนดปริมาณ องค์ประกอบ คุณสมบัติและสิ่งเจือปน ภาชนะบรรจุ วิธีตรวจ และทดสอบภาชนะ ฉลาก การผลิต การนำเข้า การส่งออก การขาย การขนส่ง การเก็บรักษา การกำจัด การทำลาย การปฏิบัติกับ ภาชนะของวัตถุอันตราย การให้แจ้งข้อเท็จจริง การให้ส่งตัวอย่าง หรือการอื่นใดเกี่ยวกับวัตถุอันตรายเพื่อควบคุม ป้องกัน บรรเทา หรือระงับอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสนธิสัญญาและ ข้อผูกพันระหว่างประเทศประกอบด้วย

- จังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการในภูมิภาค รับนโยบายและคำสั่งจากส่วนกลางมาปฏิบัติให้เหมาะสม และมีหน้าที่กำกับดูแล สนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของจังหวัด

- อำเภอ มีนายอำเภอทำหน้าที่บริหารราชการของอำเภอ และมีหน้าที่กำกับดูแล สนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอ

บทที่ 5

สถานการณ์ของการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายจากกรณีศึกษา

5.1 การจัดการขยะอันตรายในต่างประเทศ

สำหรับการจัดการขยะในยุคของสังคมแห่งการบริโภคหรือยุคแห่งการผลิตผลิตภัณฑ์ฟุ่มเฟือยจำนวนมาก กลายเป็นเรื่องสำคัญยิ่งในการวางนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม โดยปรากฏในรายงานการศึกษาขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation de Coopération et de Développement Economiques, OCDE) พบว่า ปริมาณขยะแต่ละประเทศมีจำนวนมาก โดยเมื่อคิดปริมาณขยะในหนึ่งปีเป็นกิโลกรัมต่อหนึ่งหน่วยบริโภคแล้ว แต่ละประเทศที่ทำการศึกษามีจำนวนขยะในครัวเรือน ดังนี้ สหรัฐอเมริกามีขยะ 864 kg/คน ญี่ปุ่นมีขยะ 394 kg/คน สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีขยะ 304 kg/คน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 331 kg/คน⁷⁴

ในการนี้ คณะผู้ทำการวิจัยจะศึกษาเปรียบเทียบการจัดการขยะอันตรายกับต่างประเทศ โดยเลือกศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี เนื่องจากเป็นประเทศมีระบบโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างคล้ายคลึงกับของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทั้งสองประเทศเป็นประเทศที่เน้นการบริหารจัดการบริการสาธารณะโดยท้องถิ่น

5.1.1 การบริหารจัดการขยะของประเทศฝรั่งเศส

5.1.1.1 บทนิยามของขยะตามกฎหมายฝรั่งเศส

ในทางบทบัญญัติของกฎหมายฝรั่งเศส “ขยะ” มีความหมายถึง “สิ่งของที่ทิ้งแล้ว” สิ่งที่ปราศจากเจ้าของ หรือ สิ่งที่ถูกทอดทิ้ง (*res derelictae*) ส่วนคำจำกัดความในมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติของฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 1975⁷⁵ ได้บัญญัติว่า “ขยะ หมายถึง กากของเหลือที่เกิดจากกระบวนการผลิต การเปลี่ยนรูป หรือการใช้สอยวัตถุ วัสดุ ผลิตภัณฑ์ หรือโดยทั่วไปหมายถึงสิ่งของที่ทิ้งแล้วหรือที่เจ้าของมีเจตนาจะทิ้งเสีย”

⁷⁴ ปัจจุบันในแต่ละปี สหรัฐอเมริกามีขยะ 254 ล้านตัน ญี่ปุ่นมีขยะมากกว่า 52 ล้านตัน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีขยะ 48 ล้านตัน : ข้อมูลจาก <http://www.ch7.co.th/news/> ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2554

⁷⁵ Loi n° 75-633 du 15/07/75 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux

5.1.1.2 หลักการหรือสาระสำคัญของกฎหมาย

ในเรื่องของการกำจัดขยะนั้น ปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ 2 ฉบับ ดังนี้

1) รัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 1975 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ผลิตหรือเจ้าของขยะที่ต้องดำเนินการกำจัดขยะดังกล่าว⁷⁶ โดยอาศัยเทคนิคที่เหมาะสมภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถตรวจสอบการกำจัดขยะดังกล่าวได้ว่าเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ และฝ่ายปกครองสามารถเข้าดำเนินการได้เองโดยเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบการ นอกจากนี้ ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการยังมีหน้าที่ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องด้วย แต่กฎหมายดังกล่าวยังขาดการควบคุมดูแลที่เหมาะสมจึงทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปี ค.ศ. 1992

2) รัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1992⁷⁷ เกี่ยวกับการกำจัดขยะ เป็นการแก้ไขหรืออนุวัติการตามระเบียบของสหภาพยุโรป และเป็นการเสริมศักยภาพให้แก่รัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 1975 โดยมีประเด็นหลักที่สำคัญ 2 ประการ คือ *ประการที่หนึ่ง* นับแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2002 เป็นต้นไป โรงงานกำจัดขยะที่มีระบบกักเก็บจะอนุญาตให้ดำเนินการได้ก็แต่เฉพาะเพื่อกำจัดขยะมูลฝอยขั้นสุดท้าย (ขยะขั้นสุดท้าย หมายถึง ขยะมูลฝอยที่ไม่สามารถจัดการประการใดได้เมื่อพิจารณาจากข้อมูลทางวิชาการในปัจจุบัน) *ประการที่สอง* ทำขยะมูลฝอยให้มีค่าโดยการนำกลับมาใช้ใหม่ (réemploi) การแปรรูปและนำกลับมาใช้ใหม่ (recyclage) หรือด้วยวิธีการอื่นใดที่ทำให้ขยะมูลฝอยกลายเป็นวัสดุที่สามารถนำมาใช้ได้ใหม่หรือกลายเป็นพลังงาน ดังนั้น ที่กักเก็บหรือที่ทิ้งขยะจะจัดให้มีได้เพื่อขยะมูลฝอยขั้นสุดท้ายเท่านั้น การทำให้ขยะมีค่าขึ้นหรือการนำขยะกลับมาใช้ใหม่จึงกลายเป็นวัตถุประสงค์หลักในเรื่องของการจัดการขยะ

5.1.1.3 ประเภทของขยะ

กากของเหลือที่ทิ้งแล้วหรือที่จะทิ้ง สามารถแยกออกเป็นประเภทต่างๆ ได้ ดังนี้

1) ขยะมูลฝอยจากครัวเรือน

ในแต่ละปี ประเทศฝรั่งเศสมีขยะมูลฝอยจากครัวเรือนไม่น้อยกว่า 30 ล้านตัน⁷⁸ การกำจัดขยะมูลฝอยประเภทนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของคอมมูน (commune) หรือเทศบาล ซึ่งเทศบาลประมาณครึ่งหนึ่งดำเนินการเองโดยตรง โดยรวมตัวกันระหว่างเทศบาลเป็นสหการ สำหรับเทศบาลที่เหลือจะ

⁷⁶ นอกจากนี้ มาตรา L. 541-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส ก็ได้กำหนดไว้ว่า บุคคลใดก็ตามที่เป็นผู้ก่อให้เกิดขยะขึ้นมีหน้าที่จะต้องจัดการกำจัดขยะด้วยตนเอง หรือจัดให้มีการจัดการกำจัดขยะนั้น

⁷⁷ Loi n°92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets.

⁷⁸ โดยในปี ค.ศ. 2008 ประเทศฝรั่งเศสมีขยะโดยรวมจำนวนประมาณ 868 ล้านตัน เป็นขยะมูลฝอยจากครัวเรือน 31 ล้านตัน : ข้อมูลจากเว็บไซต์ของสำนักงานสิ่งแวดล้อมและการจัดการพลังงาน (ประเทศฝรั่งเศส) <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=12549> (วันที่ 10 มีนาคม 2554)

มอบให้ผู้ประกอบการเอกชนเป็นผู้ดำเนินการโดยใช้วิธีการให้สัมปทานหรือวิธีการประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้ การใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างนั้น นายกเทศมนตรีจะต้องทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับค่าจ้างในการดำเนินการและคุณภาพการดำเนินงานของผู้ประกอบการเอกชนที่เทศบาลได้ว่าจ้างด้วย

ประเทศฝรั่งเศสห้ามการทิ้งขยะในสถานที่ที่ไม่ได้จัดไว้เพื่อการนั้น และนับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2002 สถานที่ทิ้งขยะจะได้รับอนุญาตให้มีได้เฉพาะแต่การทิ้งขยะขั้นสุดท้ายเท่านั้น โดยมีข้อมูลดิบว่า ในระหว่างปี ค.ศ. 1978 – ค.ศ. 1990 สถานที่ทิ้งขยะจำนวนประมาณ 10,000 แห่ง ถูกปิดลง และเหลือสถานที่ทิ้งขยะอีกเป็นจำนวนประมาณ 6,000 แห่ง กำลังจะถูกปิดลง

สำหรับวิธีการบำบัดและการกำจัดขยะมูลฝอยสามารถจำแนกได้ดังนี้

- การเผาในเตาเผาขยะ (incinération) โดยแปรรูปขยะให้เป็นพลังงานและต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษ
- การทำปุ๋ยหมัก (compostage) โดยนำขยะอินทรีย์มาแปรรูปเป็นปุ๋ยเพื่อนำไปใช้ในภาคการเกษตร
- การแปรรูปและนำกลับมาใช้ใหม่ (recyclage) โดยนำขยะมาแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์และนำกลับมาใช้ใหม่

ในเบื้องต้นครัวเรือนต้องคัดแยกขยะมูลฝอยก่อนนำไปบำบัดหรือกำจัด โดยเทศบาลต้องให้การสนับสนุนการคัดแยกขยะดังกล่าวด้วย

2) ขยะมูลฝอยจากภาคอุตสาหกรรม

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหลักในการจัดการขยะประเภทนี้ เว้นแต่ คำสั่งอนุญาตในการขนย้ายเป็นอำนาจของรัฐมนตรี

ทั้งนี้ สามารถแยกขยะที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมออกเป็น 2 ลักษณะ คือ *ขยะมูลฝอยทั่วไป* ซึ่งมีลักษณะเดียวกับขยะมูลฝอยจากครัวเรือน (รวมทั้งหีบห่อ กล่องบรรจุภัณฑ์) และ *ขยะมูลฝอยเฉพาะที่เป็นขยะซึ่งเผาไหม้ไม่ได้* (เช่น ขยะที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารจำพวกเศษหิน) ขยะมีพิษหรือที่มีอันตรายซึ่งต้องใช้วิธีการกำจัดที่เป็นพิเศษโดยมีโรงงานเผาขยะอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ หรือขยะอุตสาหกรรมขั้นสุดท้าย ซึ่งขยะเหล่านี้จะต้องมีโรงกักเก็บโดยเฉพาะ

สำหรับขยะอุตสาหกรรมที่เป็นขยะมูลฝอยทั่วไปนั้น โดยปกติจะมีการจัดการโดยบริษัท « Éco-emballage » ซึ่งได้รับอนุญาตจดทะเบียนในปี ค.ศ. 1992⁷⁹ และในแต่ละภูมิภาคจะต้องจัดทำวางแผนการกำจัดขยะอุตสาหกรรมเฉพาะตามที่ได้มีการกระจายอำนาจในส่วนนี้ให้แก่ท้องถิ่นตั้งแต่ ค.ศ. 2002

⁷⁹ โดยปกติ บริษัท Éco-emballage จะรับกำจัดขยะที่มีลักษณะเป็นสิ่งห่อหุ้มหรือหีบห่อของผลิตภัณฑ์อันเกิดจากการใช้สอยภายในครัวเรือน

3) ขยะมูลฝอยจากโรงพยาบาล

ขยะติดเชื้อจะต้องมีการเผาทำลายภายในโรงพยาบาลเอง หรือในโรงงานจำเพาะ ส่วนขยะประเภทอื่นที่เกิดจากโรงพยาบาลใช้วิธีการกำจัดตามหลักการเดียวกับการกำจัดขยะอุตสาหกรรมเฉพาะ

4) กากกัมมันตรังสี

การกำจัดกากกัมมันตรังสีเป็นประเด็นที่น่าสนใจในปัจจุบัน และสามารถแยกประเภทกากกัมมันตรังสีได้ตามระดับความเป็นอันตราย ดังนี้

- ประเภท A คือ กากกัมมันตรังสีที่สลายตัวได้ในระยะเวลาสั้นหรือภายใน 300 ปี ซึ่งมีการเก็บกากกัมมันตรังสีไว้ที่เมือง La Hague หรือ Soulaing (จังหวัด Aube)

- ประเภท B คือ กากกัมมันตรังสีที่สลายตัวได้ในระยะเวลาปานกลาง

- ประเภท C คือ กากกัมมันตรังสีที่สลายตัวได้ในระยะเวลานานมาก

ปัญหาสำคัญคือการกำหนดให้พื้นที่ของเทศบาลใดเป็นพื้นที่ในการรองรับกากกัมมันตรังสีประเภท C เพราะได้รับการต่อต้านจากประชาชนในท้องถิ่นด้วยปฏิกิริยาที่เรียกว่า “Not in My Back Yard” หรือ “ไม่ใช่ในสวนหลังบ้านของฉัน”⁸⁰ อย่างไรก็ตาม ประเทศฝรั่งเศสมีสำนักงานจัดการกากกัมมันตรังสีแห่งชาติ (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs : ANDRA) เป็นผู้บริหารจัดการศูนย์กักเก็บ และการดูแลรักษาแหล่งที่ถูกเลือกเป็นสถานที่ทดลองใต้ดิน (laboratoires souterrains) ทั้งนี้ ตามรัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1991

5.1.1.4 แผนบริหารจัดการขยะ

1) การวางแผนงานการกำจัดขยะ การทำขยะให้มีค่าขึ้น การแปรรูปขยะและนำกลับมาใช้ใหม่

แผนงานการกำจัดขยะอุตสาหกรรมเฉพาะกำหนดให้เป็นแผนงานระดับภูมิภาค ที่เรียกว่า “แผนงานระดับภูมิภาคเพื่อการกำจัดขยะอุตสาหกรรมเฉพาะ” (plans régionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux) ส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดทำแผนการกำจัดขยะมูลฝอยจากครัวเรือน (plans d'élimination des déchets ménagers) โดยแผนงานจะต้องมีการคาดการณ์หรือรายละเอียดการสำรวจปริมาณขยะที่ต้องถูกกำจัดในระยะเวลา 5 ปี หรือ 10 ปี รวมทั้งชนิดและแหล่งกำเนิด และการพิจารณากำหนดสถานที่จัดตั้งศูนย์กักเก็บขยะขั้นสุดท้ายที่เกิดจากขยะมูลฝอยจากครัวเรือน ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องคำนึงถึงจำนวนประชากรในพื้นที่ที่จัดทำแผนงานด้วย ซึ่งจังหวัดส่วนใหญ่ก็ได้จัดทำแผนงานดังกล่าวแล้ว

⁸⁰ หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มคนซึ่งไม่ต้องการให้สิ่งที่เป็นอันตราย สิ่งที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นอันตราย หรือสิ่งไม่น่าพึงพอใจอย่างกรายเข้ามาอยู่ในชุมชนหรือละแวกบ้านเรือนที่ตนเองอาศัยอยู่

วิธีการกำจัดขยะที่นำมาใช้ คือ การนำขยะกลับมาใช้ซ้ำในลักษณะของการทำให้วัสดุนั้นสามารถนำกลับมาใช้ได้ อีก หรือการทำให้กลายเป็นพลังงาน ที่เรียกว่า “การรีไซเคิล หรือ การแปรรูปขยะและนำกลับมาใช้ใหม่” อันเกิดจากแนวทางตามระเบียบของประชาคมยุโรป ลงวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ. 1985 หรือ “การฟื้นฟูขยะ (régénération)” อันเป็นไปตามระเบียบของประชาคมยุโรป ลงวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ. 1975 ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์หลังจากการแปรรูปที่มีลักษณะใกล้เคียงกับผลิตภัณฑ์เดิมก่อนที่จะถูกทิ้งเป็นขยะ และการทำให้ขยะมีค่าขึ้นโดยทำให้กลายเป็นพลังงาน หมายความว่า การนำกลับคืนมาในรูปของพลังงานโดยมาจากขั้นตอนการกำจัดขยะ

การปรับปรุงโรงงานกำจัดขยะดังกล่าวให้ทันสมัยจึงเป็นการสร้างภาระทางการเงินให้แก่เทศบาลอย่างมาก ซึ่งเทศบาลเหล่านี้จะได้รับเงินสนับสนุนจากสำนักงานสิ่งแวดล้อมและการจัดการพลังงาน (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie : ADEME) โดยเงินงบประมาณในส่วนนี้อยู่ในระดับต่ำจนถึงปี ค.ศ. 1998 แต่ต่อมาโครงการต่างๆ ที่ได้มีการวางแผนไว้ เช่น สถานที่ทิ้งขยะ เครือข่ายการจัดเก็บโดยการแยกประเภทขยะ และโรงงานบำบัดขยะมีงบประมาณในการลงทุนถึงสองหมื่นล้านยูโรเพื่อจัดทำให้แล้วเสร็จในปี ค.ศ. 2002 ในการนี้ เสียงส่วนใหญ่ของผู้แทนประชาชนสนับสนุนให้มีการสร้างโรงงานเตาเผาขยะ ในขณะที่มีหนังสือเวียนของกระทรวงสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทบทวนแผนงานโดยต้องคำนึงถึงความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อันเป็นปัจจัยนำไปสู่การจัดการขยะโดยวิธีการแปรรูปและนำกลับมาใช้ใหม่และวิธีทำให้ขยะมีค่าขึ้น ทั้งนี้ ได้มีการนำบรรทัดฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงงานเตาเผาขยะมาพิจารณาด้วย โดยมีตัวอย่างของการสั่งปิดโรงงานเตาเผาขยะ 3 แห่งของเมือง Lille ในปี ค.ศ. 1998 เนื่องจากโรงงานทั้งสามดังกล่าวได้ปล่อยสารพิษ (dioxine) ที่มีปริมาณสูงเกินกว่าค่ามาตรฐานที่กำหนดโดยใช้หลักขั้นสูงของการระมัดระวังไว้ก่อน (précaution maximale) แต่ยังคงมีการถกเถียงถึงการค้นหาวิธีการอื่นในแก้ไขปัญหารื่องดังกล่าวแทนการสั่งปิดโรงงาน

2) การขนส่งขยะอันตราย

การเคลื่อนย้ายขยะอันตรายนั้นได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในอนุสัญญาบาเล (Convention de Bâle)⁸¹ ลงวันที่ 22 มีนาคม ค.ศ. 1989 ซึ่งอยู่ภายใต้ความตกลงสองฝ่าย โดยเกิดจากเหตุเลวร้ายในฤดูใบไม้ผลิของปี ค.ศ. 1995 เนื่องจากการขนส่งขยะมูลฝอยจากโรงพยาบาล จึงได้มีการเพิ่มเติมข้อตกลงว่า ประเทศที่อยู่ในกลุ่มขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OCDE) ต้องห้ามในการขนส่งขยะออกนอกอาณาเขตของกลุ่ม เว้นแต่ เพื่อการทำให้ขยะมีค่าขึ้น

⁸¹ เป็นอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายขยะอันตรายข้ามพรมแดนและการกำจัด ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 โดยมีประเทศที่ได้รับการลงนามในอนุสัญญานี้ 166 ประเทศ แต่ประเทศอัฟกานิสถาน เฮติ และสหรัฐอเมริกา แม้จะร่วมลงนามในอนุสัญญาแต่ก็มิได้ให้สัตยาบัน

สำหรับกลุ่มของสหภาพยุโรปนั้น ขยะมีค่าเป็นสินค้าที่สามารถทำการซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน ได้ภายในอาณาเขตของสหภาพยุโรป แต่รัฐสมาชิกสามารถห้ามหรือปฏิเสธไม่ให้มีการขนส่งขยะเข้ามา ในดินแดนของประเทศตนก็ได้ (ระเบียบของคณะมนตรีสหภาพยุโรป ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993)

ดังนั้น หลักของความมีอิสระในการหมุนเวียนภายในสหภาพยุโรปจึงไม่อาจนำมาใช้ได้กับ เรื่องของการเคลื่อนย้ายขยะจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง เนื่องจากความเสี่ยงในการขนย้ายที่ อาจควบคุมไม่ได้ ทั้งปัญหาเทคนิคในการติดตามดูแลขยะดังกล่าว และประเทศฝรั่งเศสก็ได้นำหลักนี้ มาอนุวัติการเป็นกฎหมายฉบับลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1988⁸² โดยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดใน การบังคับให้ผู้ครอบครองขยะซึ่งนำเข้ามาในฝรั่งเศสโดยไม่ชอบนำขยะดังกล่าวส่งกลับประเทศ ผู้ส่งออกโดยพลัน นอกจากนี้ รัฐกฤษฎีกาฉบับลงวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1990⁸³ ยังกำหนดว่าการ ดำเนินงานของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปโดยโปร่งใสและเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินงาน เพื่อให้ หน่วยงานต้องดำเนินการควบคุมการขนส่งขยะอย่างเอาใจใส่ดูแล และในภาคผนวกท้ายรัฐกฤษฎีกา ฉบับนี้ยังมีบัญชีรายชื่อประเภทและชนิดของขยะซึ่งเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุญาต ให้นำเข้าในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ การขออนุญาตนำเข้าต้องมีข้อมูลรายละเอียดที่ชัดเจนทั้งชื่อของ ผู้ขออนุญาตและปลายทางของการขนส่ง รวมทั้งเงื่อนไขต่างๆ ในการขนส่งขยะประเภทและชนิดที่ กำหนด โดยผู้เกี่ยวข้อง ผู้ขนส่งและผู้ทำการบำบัดขยะดังกล่าวต้องมีหลักฐานต่างๆ ชำรงต้นไว้เพื่อ แสดงด้วย

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1989 ประชาคมยุโรปได้ทำอนุสัญญาโลเม (Convention de Lomé) ซึ่งเป็นข้อตกลงแลกเปลี่ยนทางการค้าระหว่างประเทศในสหภาพยุโรป และประเทศต่างๆ ในแอฟริกา แคริเบียนและแปซิฟิก โดยมีข้อห้ามการส่งออกขยะอันตรายไม่ว่า โดยตรงหรือโดยอ้อมไปยังประเทศสมาชิกกลุ่ม ACP⁸⁴ อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกกลุ่ม ACP สามารถจัดการขยะของตนที่อยู่ในสหภาพยุโรปให้มีค่าสูงขึ้นและนำเข้ากลับมายังประเทศของตนเองได้

⁸² Loi n°88-1261 du 30 décembre 1988 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

⁸³ Décret n°90-267 du 23 mars 1990 relatif à l'importation, à l'exportation et au transit de déchets générateurs de nuisances.

⁸⁴ สมาชิกของกลุ่มประเทศ ACP (Africa- Caribbean-Pacific) ซึ่งได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาโลเม (La Convention de Lomé) กับประชาคมยุโรป ในอนุสัญญาดังกล่าวได้ให้สิทธิพิเศษต่อประเทศในกลุ่ม ACP ในการ ส่งสินค้าไปยังประชาคมยุโรปได้โดยไม่มีข้อกีดกันและอุปสรรคทางการค้า รวมทั้งได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปด้วย : ข้อมูลจาก <http://www.ryt9.com/s/ryt9/237417>

5.1.2 การบริหารจัดการขยะของประเทศเยอรมนี⁸⁵

กฎหมายบริหารจัดการขยะของประเทศเยอรมนีเป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองทั้งสิ่งแวดล้อมและสุขอนามัย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วพื้นฐานของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะจะมีพื้นฐานความคิดมาจากการป้องกันโรคระบาดอันเกิดจากข้อบกพร่องเรื่องสุขอนามัย แต่ในปัจจุบันกฎหมายการบริหารจัดการขยะกลายเป็นกฎหมายที่มีความซับซ้อนและมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายขึ้น ทั้งนี้ กฎหมายบริหารจัดการขยะแต่ดั้งเดิมได้บัญญัติกำหนดให้อยู่ในความดูแลของรัฐอันเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งด้วย

ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายบริหารจัดการขยะฉบับแรกนั้น หน้าที่ในการกำจัดขยะจะถูกบัญญัติอยู่ในข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่อย่างกระจัดกระจายทำให้ยากต่อการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก อันถือเป็นข้อบกพร่องสำคัญประการหนึ่ง ในเวลาต่อมา จึงได้มีแนวคิดที่จะตรากฎหมายบริหารจัดการขยะของสหพันธ์รัฐอันเป็นกฎหมายกลางที่บัญญัติเนื้อหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำจัดขยะเอาไว้ และได้ตราเป็นกฎหมายบริหารจัดการขยะ ลงวันที่ 7 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1972 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงถึงสามครั้ง โดยในครั้งสุดท้ายได้มีการตรากฎหมายบริหารจัดการขยะ ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1994 โดยแนวความคิดสำคัญในกฎหมายฉบับนี้ คือ ต้องการให้วัสดุที่ถูกนำไปใช้ในกระบวนการผลิตสามารถถูกนำมาหมุนเวียนนำกลับมาใช้ประโยชน์ให้นานที่สุด กรณีที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ก็ให้นำไปผลิตพลังงาน และหากว่าไม่สามารถนำไปผลิตพลังงานได้แล้วก็นำไปกำจัดโดยการฝังกลบ ข้อความคิดสำคัญอีกประการหนึ่งที่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ คือ การที่มีการปรับเปลี่ยนแนวความคิดว่า การกำจัดขยะไม่ได้ผูกขาดแก่หน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ยังเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะ อันเป็นไปเพื่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการขยะ รวมถึงการลดค่าใช้จ่ายด้วย อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ยังไม่สามารถหาข้อสรุปที่ชัดเจนได้ เนื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจผูกขาดมาแต่ดั้งเดิมยังคงมีหน้าที่ในการคุ้มครองสภาพแวดล้อม และการคงอยู่ของปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตตามธรรมชาติตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 20 a ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการรับรองตามมาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญก็อาจจะได้รับผลกระทบไปด้วย หากเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำจัดขยะ ดังนั้น แนวความคิดนี้จึงยังคงมีปัญหาด้านข้อกฎหมายที่เป็นที่ถกเถียงกันอยู่

⁸⁵ Michael Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004, S.1720f. ; Verstey - Kunig/Paetow/Versteyl-Kommentar zum KrW-/AbfG, 2. Auflage München 2003, Einleitung, Rn.13ff.

5.1.2.1 บทนิยามตามกฎหมายการบริหารจัดการขยะ⁸⁶

หัวใจหลักของกฎหมายกำจัดขยะ คือ การให้คำจำกัดความหรือนิยามของคำว่า “ขยะ” ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากวัตถุหรือสิ่งของสิ่งใดไม่อยู่ในขอบเขตบังคับของนิยามดังกล่าวแล้วย่อมมีความหมายว่ามีได้เป็นขยะตามนัยแห่งกฎหมายบริหารจัดการขยะและไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะได้ให้นิยามของคำว่า “ขยะ” ไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า หมายถึง สสารหรือวัสดุซึ่งอยู่ภายใต้บัญชีรายชื่อแนบท้าย I และ

- เป็นสิ่งที่ผู้ครอบครองทิ้ง หรือต้องการจะทิ้ง (นิยามทางอัตวิสัย) หรือ
- เป็นสิ่งที่ผู้ครอบครองจำต้องทิ้ง (นิยามทางภาวะวิสัย)

ทั้งนี้ นิยามของคำว่า “ต้องทิ้งหรือเจตนาทิ้ง” นั้น จะบัญญัติรายละเอียดไว้ในมาตรา 3 วรรคสองถึงวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ สำหรับความหมายของ “ผู้ที่ครอบครองขยะ” นั้นกำหนดบัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ผู้ที่ครอบครองขยะได้ คือ บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจถือครองทรัพย์สินครอบครองขยะ

สำหรับบัญชีรายชื่อแนบท้ายที่กล่าวมาข้างต้นเป็นอิทธิพลของข้อบังคับของสหภาพยุโรปที่บังคับให้ประเทศสมาชิกต้องนำไปใช้ในกฎหมายภายในประเทศของแต่ละประเทศ และหลักการที่เป็นหัวใจหลักในกฎหมายฉบับนี้ คือ “การป้องกันมิให้เกิดขยะ” ซึ่งมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ ได้แยกขยะที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้กับขยะที่ต้องกำจัด แต่การบัญญัตินิยามไว้โดยกำหนดให้ขยะที่ต้องนำไปใช้ประโยชน์ใหม่ คือ ขยะที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ใหม่ได้ ดูเหมือนว่าจะเป็นการนิยามที่ก่อให้เกิดความสับสน อย่างไรก็ตาม ด้วยวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้นิยามดังกล่าวจำกัดอยู่เพียงขยะที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ใหม่เท่านั้น โดยไม่ขึ้นอยู่กับศักยภาพของขยะว่าขยะดังกล่าวเป็นขยะที่จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ จึงจะเป็นขยะที่ต้องนำไปใช้ประโยชน์ตามนัยแห่งกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น การที่จะนำขยะไปใช้ประโยชน์ใหม่ได้หรือไม่จึงเป็นภาระของผู้ที่ครอบครองขยะในการนำสืบ

5.1.2.2 หลักการหรือสาระสำคัญของกฎหมาย⁸⁷

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า กฎหมายบริหารจัดการขยะฉบับปัจจุบันมีจุดมุ่งหมายหลายประการด้วยกัน *อันดับแรก* คือ การให้ความสำคัญกับการป้องกันมิให้เกิดขยะซึ่งถือเป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญสูงสุด *อันดับที่สอง* คือ การนำขยะไปใช้ให้เกิดประโยชน์ และ*อันดับสุดท้าย* คือ การ

⁸⁶ Michael Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004, S.1740f. ; Kunig -Kunig/Paetow/Versteyl-Kommentar zum KrW-/AbfG, 2. Auflage München 2003, Art.3, Rn.10f.

⁸⁷ Michael Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004, S.1733f.

กำจัดขยะ อีกทั้ง กฎหมายฉบับดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการแปรรูปผู้มีหน้าที่ในการจัดการขยะ นอกจากนี้ ยังได้มีการนํานิยามของคำว่าขยะของกฎหมายสหภาพยุโรปมาอนุวัติการบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ด้วย

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ที่ครอบครองและผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดขยะมีหน้าที่ในการป้องกันมิให้เกิดขยะ และให้นำขยะไปใช้ประโยชน์ แต่หากไม่สามารถจะนำไปใช้ประโยชน์ได้แล้วก็นำไปกำจัดโดยมิก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อส่วนรวม สำหรับขยะจากภาคอุตสาหกรรม กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบ แต่ในส่วน of ขยะครัวเรือนยังคงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามาจัดการดูแล

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าลักษณะโดยรวมของกฎหมายการจัดการขยะของประเทศเยอรมนีมีภาพรวมที่มุ่งเน้นการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ รวมไปถึงการแปรรูปหน้าที่การกำจัดขยะบางส่วนให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

ทั้งนี้ ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะบัญญัติให้มลรัฐเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายการบริหารจัดการขยะ สำหรับผู้มีหน้าที่กำจัดขยะตามกฎหมายบริหารจัดการขยะ กฎหมายฉบับปัจจุบันได้มีการบัญญัติชัดเจนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดขยะมีหน้าที่ควบคู่ไปกับหน่วยงานของรัฐในการกำจัดขยะ

5.1.2.3 ประเภทของขยะ

ในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนี นอกจากจะมีการแบ่งขยะออกตามการนำไปกำจัดหรือการนำไปใช้ประโยชน์แล้ว ยังแบ่งขยะตามลักษณะของการ “เผ่าร้าง” อีกด้วย โดยแยกออกเป็นขยะที่ต้องเผ่าร้างกับขยะที่ต้องเผ่าร้างเป็นพิเศษ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคุณลักษณะดังกล่าว ระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีจึงแบ่งขยะออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

- (1) ขยะที่นำกลับไปใช้ประโยชน์ได้ใหม่ และต้องเผ่าร้าง
- (2) ขยะที่นำกลับไปใช้ประโยชน์ได้ใหม่ และต้องเผ่าร้างเป็นพิเศษ
- (3) ขยะที่ต้องกำจัด และต้องเผ่าร้าง
- (4) ขยะที่ต้องกำจัด และต้องเผ่าร้างเป็นพิเศษ
- (5) และในประเภทที่ 5 เป็นกรณีพิเศษเฉพาะขยะที่นำกลับไปใช้ประโยชน์ได้ใหม่ และ

เพียงแต่เผ่าร้างเป็นการทั่วไปเท่านั้น

ขยะที่ต้องเผ่าร้าง

ก่อนที่จะจำแนกว่าขยะใดเป็นขยะที่ต้องเผ่าร้างหรือเผ่าร้างเป็นพิเศษนั้น ต้องจำแนกประเภทของขยะก่อนว่า เป็นขยะที่ต้องนำไปกำจัด หรือนำกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่ได้ เนื่องจากผลที่ตามมา คือ ขยะที่ต้องนำไปกำจัดทุกประเภทซึ่งไม่ใช่ขยะที่ต้องเผ่าร้างเป็นพิเศษจะตกอยู่ภายใต้การต้องเผ่าร้าง หมายความว่า ขยะที่ต้องนำไปกำจัด หากไม่มีการระบุให้เป็นขยะที่ต้องเผ่าร้างเป็น

พิเศษแล้วให้ถือเป็นขยะที่ต้องเผาระวังเสมอ แต่กรณีขยะที่นำกลับไปใช้ใหม่นั้น หากมิใช่กรณีที่เป็นขยะเผาระวังเป็นพิเศษ ให้รัฐบาลประกาศกำหนดได้ตามมาตรา 41 วรรคสาม Nr. 2 แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ

ขยะที่ต้องเผาระวังพิเศษ

ขยะที่ต้องเผาระวังเป็นพิเศษ หรือขยะอันตรายในความหมายที่เข้าใจได้ทั่วไป ซึ่งจะต้องมีการเผาระวังเป็นพิเศษ เช่น การควบคุมการจัด เป็นต้น และตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ข้อ 1 แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะได้กำหนดข้อบ่งชี้ว่า ขยะใดเป็นขยะที่ต้องเผาระวังเป็นพิเศษ (ขยะอันตราย) โดยกำหนดข้อบ่งชี้ไว้ 2 ประการ ดังนี้

(1) คุณสมบัติของขยะ

ขยะที่ต้องเผาระวังเป็นพิเศษ คือ ขยะที่เมื่อพิจารณาจากชนิด องค์ประกอบ หรือจากปริมาณของขยะแล้วก่อให้เกิดอันตรายอย่างยิ่งต่อสุขภาพ อากาศ และน้ำ เป็นขยะที่สามารถระเบิด หรือติดไฟได้ หรือเป็นขยะที่ก่อให้เกิดโรคได้

(2) แหล่งกำเนิดของขยะ

กฎหมายได้กล่าวถึงขยะที่ต้องเผาระวังเป็นพิเศษซึ่งได้บัญญัติแหล่งกำเนิดของขยะไว้ 3 จำพวก คือ

(2.1) ขยะจากบริษัทที่มุ่งหวังเอาผลกำไร

บริษัทที่มุ่งหวังเอาผลกำไรในที่นี้ หมายถึง บริษัทเอกชนที่ประกอบกิจการโดยอิสระและต่อเนื่อง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการประกอบกิจการเพื่อผลกำไร บริษัทที่มุ่งหวังเอาผลกำไรมีความหมายกว้างขวางมาก โดยรวมทั้งบริษัทเกี่ยวกับการทำการค้า บริษัทเกี่ยวกับการหัตถกรรม บริษัททางด้านการอุตสาหกรรม และบริษัทด้านการคมนาคม

(2.2) ขยะจากบริษัทอื่นๆ

บริษัทอื่น ๆ ในที่นี้บัญญัติขึ้น เพื่อมารองรับบริษัทที่ไม่อยู่ในนิยามของบริษัทที่ประกอบกิจการเพื่อมุ่งหวังเอาผลกำไร เช่น บริษัทที่ผลิตหรือจำหน่ายสินค้า หรือการบริการต่าง ๆ หรือเป็นการประกอบกิจการที่คล้ายคลึงกับบริษัท อาทิ โรงพยาบาล โรงเรียนอนุบาล เป็นต้น

(2.3) ขยะจากหน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐในที่นี้ หมายถึง บริษัท การประกอบกิจการอื่น ๆ ที่เป็นการประกอบกิจการเพื่อเป็นการบริการสาธารณะ โดยที่รูปแบบขององค์กรไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบเป็นหน่วยงานของรัฐหรืออื่นใดก็ตาม ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อนิยามดังกล่าว เช่น โรงพยาบาลที่รัฐเป็นผู้บริหารจัดการ โรงเรียนอนุบาล มหาวิทยาลัย หรือสระว่ายน้ำของรัฐ เป็นต้น

แม้ว่าขยะจากครัวเรือนอาจจะมีคุณลักษณะเป็นขยะอันตรายได้ แต่เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับสหภาพยุโรป ที่ 91/689/EWG ซึ่งกำหนดว่าไม่ให้ครอบคลุมไปถึงขยะจากครัวเรือน

หมายความว่า แม้ขยะจากครัวเรือนจะมีคุณลักษณะที่เป็นอันตรายตามนิยามข้างต้น แต่ไม่ให้อยู่ในประเภทขยะที่ต้องเผาระวังเป็นพิเศษ เพราะกฎหมายต้องการกำหนดแหล่งที่มาส่วนใหญ่ของขยะที่ก่อให้เกิดอันตรายเท่านั้น ประกอบกับในส่วนของขยะจากครัวเรือนนั้นจะต้องถูกเก็บและกำจัดโดยหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ

ตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง (ประโยคที่สอง) แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ บัญญัติให้รัฐบาลประกาศกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขยะที่ต้องเผาระวังเป็นพิเศษ ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นได้ตราเป็นกฎโดยการรับฟังความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาในการตราฎกกำหนดขยะที่ต้องเผาระวังเป็นพิเศษ แต่ต่อมาฎกดังกล่าวก็ถูกยกเลิกไปในเดือนมกราคม ค.ศ. 2002 เนื่องจากสหภาพยุโรปได้ตราข้อบังคับสหภาพยุโรปเกี่ยวกับบัญชีรายชื่อของขยะขึ้นมาโดยที่ขยะที่เป็นขยะอันตรายจะมีสัญลักษณ์รูปดาว (*) ปรากฏอยู่บนรายชื่อนั้น ซึ่งรัฐบาลของประเทศเยอรมนีก็นำบัญชีรายชื่อดังกล่าวมานำใช้ในการบังคับใช้โดยออกเป็นกฎแทนกฎเดิมที่ถูกยกเลิกไปในเดือนมกราคม ค.ศ. 2002

5.1.2.4 แผนการเผาระวัง⁸⁸

การเผาระวังในการกำจัดขยะในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีจะแบ่งการเผาระวังออกเป็น 2 ส่วน คือ

(1) การเผาระวังโดยหน่วยงานของรัฐ

การเผาระวังโดยหน่วยงานของรัฐแบ่งเป็น 3 ประเภท โดยจำแนกตามประเภทของการเผาระวัง คือ

(1.1) การเผาระวังโดยทั่วไป

ขยะที่เผาระวังเป็นการทั่วไป คือ ขยะที่นำกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่ได้ โดยที่การเผาระวังของหน่วยงานของรัฐมีขอบเขตอยู่กับการเรียกร้องข้อมูลต่างๆ และสิทธิการเข้าไปตรวจสอบสถานที่ ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่ให้ข้อมูลต่าง ๆ ได้แก่

- ผู้ก่อให้เกิด หรือผู้ที่ครอบครองขยะ
- ผู้ที่มีหน้าที่กำจัดขยะ
- ผู้ประกอบกิจการกำจัดขยะ
- ผู้ประกอบกิจการบำบัดน้ำเสียที่ในองค์กรมีการกำจัดขยะรวมอยู่ด้วย
- ผู้ประกอบกิจการอื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยมลพิษ ซึ่งมีการกำจัดขยะรวมอยู่ด้วย

⁸⁸ Michael Kloepper, Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004, S.1873f.

(1.2) ขยะที่ต้องเผาระวัง

ขยะที่ต้องเผาระวังมีการจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) ขยะที่นำกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่ และต้องเผาระวังตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ และ 2) ขยะที่ต้องกำจัดและต้องเผาระวังโดยการเผาระวังให้เป็นไปตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ โดยในกระบวนการจัดทำเอกสารนั้น หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกพยานหลักฐานทางด้านเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะอันเกี่ยวกับชนิด จำนวน และวิธีการกำจัดและนำขยะกลับมาใช้ใหม่ได้ โดยที่เอกสารดังกล่าวต้องทำการเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 5 ปี ในกรณีของการนำกลับไปใช้ใหม่นั้น มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ กำหนดเฉพาะกรณีที่มีการนำขยะกลับมาใช้ใหม่นั้นมีความจำเป็นต่อประโยชน์ของส่วนรวมจึงจะมีการสั่งให้มีการทำเอกสารหลักฐานได้

(1.3) ขยะที่ต้องเผาระวังเป็นพิเศษ (เอกสารที่ไม่ต้องอาศัยคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ)

ขยะที่ต้องเผาระวังเป็นพิเศษมีการจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) ขยะที่นำกลับไปใช้ประโยชน์ใหม่และต้องเผาระวังเป็นพิเศษตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ และ 2) ขยะที่ต้องกำจัดและต้องเผาระวังโดยการเผาระวังให้เป็นไปตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ ซึ่งกระบวนการจัดทำเอกสารนั้นหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งเรียกพยานหลักฐานทางด้านเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ อันเกี่ยวกับชนิด จำนวน และวิธีการกำจัดและนำขยะกลับมาใช้ใหม่ได้

(2) การเผาระวังโดยหน่วยงานภายในขององค์กรเอง

เพื่อต้องการให้การกำจัดขยะภายในองค์กรมีประสิทธิภาพมากขึ้น กฎหมายจึงกำหนดให้ภายในองค์กรต้องมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่/หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเผาระวังการกำจัดขยะขึ้นด้วย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายบริหารจัดการขยะฉบับนี้จะเห็นได้ว่า แนวความคิดเรื่องการบริหารจัดการขยะได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก ซึ่งในพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะฉบับเก่า คือ ฉบับปี ค.ศ. 1986 บัญญัติให้การจัดการการขยะเป็นหน้าที่ของรัฐ อันถือเป็นการบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง ซึ่งตามมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ (ฉบับเก่า) ได้บัญญัติให้การจัดการขยะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอยู่ในหน้าที่ตามขอบเขตของพื้นที่ที่รับผิดชอบ และสามารถจัดการบริหารขยะหรือมอบให้บุคคลอื่นทำแทนก็ได้โดยที่ได้ดำเนินการกำจัดขยะออกจากความรับผิดชอบของรัฐ แต่ตามกฎหมายฉบับปัจจุบันได้มีการบัญญัติชัดเจนให้ผู้ประกอบการและผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดขยะมีหน้าที่ควบคู่ไปกับหน่วยงานของรัฐในการกำจัดขยะ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ผู้ที่ครอบครองและผู้ที่เกี่ยวข้อง⁸⁹

ตามมาตรา 5 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ ได้บัญญัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่ถือครองขยะ เป็นผู้มีหน้าที่ในการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ หรือกำจัดทิ้งเสียเอง โดยที่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ห้ามให้มีการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นทำแทน ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือถือครองขยะเป็นผู้ที่มีสิทธิและหน้าที่ทุกประการตามกฎหมายบริหารจัดการขยะ รวมทั้งกฎหรือระเบียบที่ออกโดยกฎหมายฉบับดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้การกำจัดขยะของผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือถือครองขยะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ ได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำแผนหรือกรอบความคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการขยะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบสามารถเข้าไปให้การช่วยเหลือในการจัดทำกรอบพื้นฐานดังกล่าวด้วย โดยกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ ครอบครองขยะที่ต้องเผ่าะวังพิเศษมากกว่า 2,000 กิโลกรัมต่อปี และสำหรับขยะที่ต้องเผ่าะวังมากกว่า 2,000 ตันต่อปี ต้องจัดทำแผนหรือกรอบความคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการขยะ และจัดทำบัญชีของขยะที่มีและที่นำกลับมาใช้ใหม่ หรือกำจัดทิ้งเสียในแต่ละปี⁹⁰

(2) หน่วยงานของรัฐ⁹¹

การที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือครอบครองขยะเป็นผู้ที่มีหน้าที่กำจัดขยะนั้น ดูเสมือนว่ารัฐมีหน้าที่เพียงลำดับรองถัดจากผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ถือครอง แต่แท้ที่จริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างระบบการกำจัดขยะที่ควบคู่กันระหว่างรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องหรือถือครองขยะ

แม้ว่ากฎหมายบริหารจัดการขยะจะบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่กำจัดขยะ แต่ก็มีได้บัญญัติชัดเจนว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยที่มาตรา 13 วรรคหนึ่ง (ประโยคที่หนึ่ง) แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของมลรัฐในการบัญญัติรายละเอียด ซึ่งในที่นี้ สมควรที่จะต้องทำความเข้าใจกับระบบการปกครองของประเทศเยอรมนีเป็นเบื้องต้นเสียก่อน กล่าวคือ สามารถจำแนกการปกครองของประเทศเยอรมนีตั้งแต่ระดับที่ใหญ่ที่สุดลงมาได้ ดังนี้

⁸⁹ Michael Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004, S.1800f.

⁹⁰ แต่ตามกฎหมายฉบับนี้ยังมีเรื่องที่ต้องตีความกันอีกว่า ในกรณีที่โรงงาน หรือบริษัทที่ผลิตสินค้ามีหลายภาคส่วนการผลิตแล้ว ใครคือผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการตีความกฎหมายดังกล่าวมีแนวความคิดแยกออกเป็น 2 แนวความคิดด้วยกัน คือ แนวคิดแรกต้องการให้พิจารณาแยกส่วน และพิจารณารวมส่วน การพิจารณารวมส่วน น่าจะเป็นการพิจารณาที่เหมาะสม เพราะเนื่องจากการเผ่าะวัง การจัดทำบัญชี หรือหลักฐานต่างๆเป็นอันที่เข้าใจได้ว่าจะต้องมีการจัดทำทั้งระบบของบริษัทเพื่อให้เห็นภาพรวมของขยะที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่ครอบครองขยะไม่มีผลบังคับกับขยะจากครัวเรือน อันยังถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการกำจัดขยะเช่นเดิม

⁹¹ Michael Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004, S.1807f. ; Kunig - Kunig/Paetow/Versteyl-Kommentar zum KrW-/AbfG, 2. Auflage München 2003, Art.15, Rn.1ff.

- สหพันธรัฐ
- มลรัฐ
- อำเภอ (Kreis/Kreisfreie Stadt)
- ตำบล (Gemeinde)

ซึ่งโดยทั่วไปแล้วกฎหมายของมลรัฐจะบัญญัติกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพที่สุดเป็นผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการกำจัดการขยะ แต่จะบัญญัติให้สามารถมีการจัดตั้งสหการขึ้นเพื่อบริหารจัดการขยะก็ได้ เช่น มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะแห่งมลรัฐนอร์ทแคโรไลนา บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอ ซึ่งในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเยอรมนี คือ Kreis หรือ Kreisfreie Stadt เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะ เพราะถือว่าสามารถบริหารจัดการขยะได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด และในประโยคถัดไปก็บัญญัติให้สหการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวในการบริหารจัดการขยะได้ ซึ่งในประเด็นที่กฎหมายบริหารจัดการขยะของ

มลรัฐต่าง ๆ ที่มีได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่เล็กที่สุดเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะ จะเป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจหรือไม่ เนื่องจากในมาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลจะเป็นผู้บริหาร และจัดการเรื่องต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตน ซึ่งการบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว คือ การประกันสิทธิและหน้าที่ของการกระจายอำนาจลงไปในระดับที่เล็กที่สุด ประเด็นดังกล่าวจึงมีปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายบริหารจัดการขยะของมลรัฐต่างๆ ซึ่งมีได้บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลเอาไว้

ในกรณีนี้มีแนวคำพิพากษาทั้งของศาลปกครองสูงสุด และศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีที่น่าสนใจ ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์ (BVerwGE 67, 321-คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เล่มที่ 67 หน้าเริ่มต้นที่ 321)⁹²

คดีพิพาทเกิดขึ้นเนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลได้ฟ้องต่อศาลปกครอง โดยขอให้ศาลพิพากษากำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอส่งมอบอำนาจในการกำจัดการขยะคืนให้แก่ตน เนื่องจากตามมาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติคุ้มครองการมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล อีกทั้ง การกำจัดการขยะยังถือเป็นสิทธิและหน้าที่แต่ดั้งเดิมของราชการส่วนท้องถิ่นระดับที่เล็กที่สุด และถือเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจต่อมาศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุด

⁹² <http://www.servat.unibe.ch/dfr/vw067321.html>

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่คุ้มครองการมีอยู่ของหน้าที่ที่เป็นแก่นสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่เล็กที่สุด (ระดับตำบล) แต่ยังหมายความรวมถึง การคุ้มครองการถือครองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่เล็กที่สุด (ระดับตำบล) ที่ไม่สมเหตุสมผล และไม่ได้สัดส่วนอีกด้วย

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คดีพิพาทเกิดขึ้นเนื่องจากการบัญญัติให้อำนาจการบริหารจัดการขยะที่แต่เดิมเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลให้ตกเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอ ซึ่งศาลจำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นเบื้องต้นก่อนว่า กรณีดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองการมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล หรือการถูกถือครองหน้าที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล

ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีพิพาทดังกล่าวเป็นการพิพาทกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอและในระดับตำบล

สำหรับกรณีว่าเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับมาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การพิพาทเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลกับระดับอำเภอสามารถเกิดขึ้นได้ แต่กรณีพิพาทดังกล่าวจะเป็นการพิพาทที่เป็นการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ศาลพิจารณามาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้เห็นชัดเจนว่าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะอยู่เหนือกว่ากัน และเนื่องจากการที่รัฐบาลมตรัฐตรากฎหมายโอนอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอ เพราะในทางปฏิบัตินั้นการกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลเกิดปัญหาขึ้นมากมาย และเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสุขอนามัยของส่วนรวม ฝ่ายนิติบัญญัติของมตรัฐจึงได้บัญญัติกำหนดให้อำนาจในการกำจัดขยะตกเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอ กรณีจึงไม่เป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ และการคุ้มครองการมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลตามมาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ (เยอรมนี) (BVerfGE 79, 127-คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 79 หน้าเริ่มต้นที่ 127)⁹³

จากผลของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตรากฎหมายโอนอำนาจดังกล่าวขัดด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

⁹³ <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv079127.html>

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถที่จะกำหนดรายการของหน้าที่หรือความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลได้ว่าหน้าที่หรือความรับผิดชอบใดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล แต่มาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหลักการสำคัญไว้ว่า หน้าที่ใดเป็นของท้องถิ่น ก็ให้หน้าที่นั้นเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากไม่มีกฎหมายอื่นใดกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นอย่างอื่น และมาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะบัญญัติคุ้มครองหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังบัญญัติครอบคลุมไปถึงหลักการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล แต่ยังรวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอด้วย

ปัญหาระหว่างการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองจึงเป็นปัญหาระหว่างประสิทธิภาพของฝ่ายปกครองและความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น เมื่อพิจารณาเหตุผลต่าง ๆ ประกอบกับความจำเป็นอันเนื่องมาจากประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพในการบริหารจัดการขยะ หากฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่า การบริหารจัดการขยะที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่สามารถดำเนินกิจการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถบัญญัติให้อำนาจความรับผิดชอบดังกล่าวไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติได้แสดงเหตุผลในการตรากฎหมายที่โอนหน้าที่ในการบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภออย่างชัดเจนว่า การบริหารจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณมาก อีกทั้ง อำนาจในการให้หน้าที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อพิจารณากฎหมายดังกล่าวแล้วจะพบว่า หน้าที่ในการเก็บและขนขยะยังอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลสามารถร้องขอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอให้อำนาจดังกล่าวในตนเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บและขนขยะได้ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวยังถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบของราชการท้องถิ่นส่วนตำบล ดังนั้น กฎหมายที่โอนอำนาจการบริหารจัดการขยะให้กับราชการส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอจึงไม่เป็นการลิดรอนหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล จึงไม่ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจตาม มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาจากคำพิพากษาทั้ง 2 ฉบับแล้วจะพบว่า เมื่อคำนึงถึงศักยภาพและประสิทธิภาพของการบริหารจัดการขยะแล้ว ปรากฏความจำเป็นที่จะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี

ศักยภาพในการบริหารจัดการขยะเข้ามาบริหารจัดการขยะ ซึ่งไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่หากพิจารณาต่อไปว่ากรณีที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุด แต่มีศักยภาพในการบริหารจัดการ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลอันเป็นเมืองใหญ่ กฎหมายก็เปิดช่องให้มีการรวมสหภาพในการบริหารจัดการขยะขึ้นมา เป็นต้น

5.2 ข้อมูลจากพื้นที่ของโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้องในอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี

สืบเนื่องจากโครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายนี้ นอกจากจะมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของอปท. ในการบริหารจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายเป็นการทั่วไปแล้ว ยังมีขึ้นเพื่อสนับสนุนโครงการวิจัยการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคีเครือข่ายในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในพื้นที่ กรณีศึกษา อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สกว. เช่นเดียวกันด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อมูลเบื้องต้นซึ่งโครงการวิจัยการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้นำเสนอรายงานความก้าวหน้าโครงการวิจัยต่อ สกว. เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2554 แล้ว เห็นว่า ควรศึกษาและรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างอย่างน้อยจำนวน 5 แห่ง ดังนี้

- 1) เทศบาลเมืองแก่งคอย เนื่องจากพบว่ามีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับขยะมูลฝอยสารเคมีและของเสียอันตรายมากที่สุด
- 2) เทศบาลตำบลทับกวาง เนื่องจากพบว่ามีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลสองคอน เนื่องจากพบว่ามีประเด็นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีโรงงานปล่อยสารเคมีลงสู่แม่น้ำ จนทำให้ต้องมีการแต่งตั้งคณะทำงานระดับจังหวัดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบลเตาปูน และ
- 5) องค์การบริหารส่วนตำบลชำผักแพว ซึ่งทั้งสอง อบต. เป็น อปท. ส่วนหนึ่งที่ได้จัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเพื่อใช้ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ และ อบต. ชำผักแพว มีมติกรรมาธิ์รับผิดชอบในด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย ส่วน อบต. เตาปูน ไม่มีรายละเอียดของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจึงเป็นกรณีที่ควรศึกษากรณีหนึ่งเช่นกัน⁹⁴ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ขอความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่งตอบแบบสอบถาม (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ค) และได้ทำการสัมภาษณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลำดับที่หนึ่งถึงลำดับที่สาม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁹⁴ ข้อมูลจากตารางที่ 4.9 ของบทที่ 4 ในร่างรายงานวิจัยฯ ของโครงการวิจัยการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่ได้นำเสนอรายงานความก้าวหน้าโครงการวิจัยเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2554 ต่อ สกว.

5.2.1 เทศบาลเมืองแก่งคอย

ผู้ให้สัมภาษณ์ : นางสาวกัญญารัตน์ กริโกะ รักษาการผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

5.2.1.1 การร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาสารเคมีและของเสียอันตราย

เทศบาลเมืองแก่งคอยมีการร้องเรียนปัญหามลพิษจากโรงงานเข้ามามาก เนื่องจากเป็นเขตพื้นที่หรือย่านที่อยู่อาศัย แต่โรงงานที่ถูกร้องเรียนไม่ได้อยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลฯ จึงดำเนินการเพียงแจ้งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โรงงานนั้นตั้งอยู่โดยตรง (ในกรณีที่มีความสัมพันธ์อันดีระหว่างท้องถิ่น) หรืออาจแจ้งไปยังจังหวัดหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการตามขั้นตอน

สำหรับกรณีการร้องเรียนปัญหามลพิษระหว่างประชาชนใกล้เคียงกันเอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาเรื่องฝุ่นควัน เทศบาลฯ ดำเนินการโดยจัดให้มีการพูดคุยระหว่างคู่กรณีและไกล่เกลี่ยให้ตกลงกัน อย่างไรก็ตาม เทศบาลฯ มีประสบการณ์ในการจัดการปัญหาเรื่องสารเคมีหรือของเสียอันตรายเพียงกรณีเดียว คือ กรณีที่มีการทิ้งสารเคมีหรือของเสียจากโรงงาน (บริษัท เอเชีย โมเดิร์นเวิร์ค จำกัด) (ซึ่งโรงงานดังกล่าวอยู่นอกพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลฯ แต่เทศบาลฯ รับผิดชอบในการจัดเก็บขยะจากโรงงาน) รวมกับขยะทั่วไปทำให้ประชาชนที่ได้สัมผัสกับของเสียดังกล่าวได้รับผลกระทบเป็นผื่นคัน จึงแจ้งมายังเทศบาลฯ ซึ่งเทศบาลฯ แก้ไขปัญหาโดยการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วแจ้งไปยังสาธารณสุขอำเภอ เมื่อได้รับคำตอบให้เทศบาลฯ ดำเนินการเอง เทศบาลฯ จึงประสานไปยังโรงงานผู้ก่อเหตุทางโทรศัพท์เพื่อให้แก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือดี ปัจจุบันไม่พบปัญหาดังกล่าวอีก

5.2.1.2 การบริหารจัดการขยะมูลฝอย

สำหรับประเด็นเรื่องการจัดการขยะจากชุมชน ในอดีตเคยมีการรณรงค์คัดแยกขยะในชุมชน แต่เนื่องจากไม่มีการรองรับขยะที่คัดแยกแล้วจึงไม่มีการดำเนินการต่อ ปัจจุบันเทศบาลฯ เป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บแล้วขนไปกำจัดที่บริษัท ทีพีโอฯ โดยไม่มีการคัดแยกก่อน เนื่องจากมีการทำข้อตกลงกับบริษัท ทีพีโอฯ ไม่ให้มีการคัดแยกขยะก่อน

ส่วนการจัดการปัญหาการร้องเรียนเรื่องขยะมูลฝอยหรือในด้านสาธารณสุขต่าง ๆ ในเบื้องต้นเทศบาลฯ จะดำเนินการแก้ไขปัญหาเอง แต่หากปรากฏว่าเป็นเรื่องที่บุคลากรของเทศบาลฯ ไม่มีความรู้ความชำนาญเพียงพอ จะขอคำแนะนำเป็นการภายในไปยังเจ้าหน้าที่ของทางจังหวัดที่มีประสบการณ์ ซึ่งก็ได้รับคำแนะนำด้วยดีเสมอมา

สำหรับกรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ก่อเหตุ จะแจ้งไปยังจังหวัด เพื่อให้จังหวัดส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาจัดการปัญหาดังกล่าว

5.2.1.3 ปัญหาหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ (และข้อพิจารณาอื่น ๆ)

ปัจจุบัน เทศบาลฯ ยังคงขาดแคลนบุคลากร คือ บุคลากรที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอกับงาน และบุคลากรดังกล่าวยังต้องรับผิดชอบงานที่หลากหลาย ซึ่งหลาย ๆ งานหรือหลาย ๆ ภารกิจจำเป็นต้องมีพื้นความรู้ความชำนาญเฉพาะทาง แต่บุคลากรที่มีอยู่ไม่มีความชำนาญหรือประสบการณ์ในเรื่องนั้น ซึ่งรวมถึงภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนมา เนื่องจากได้รับการถ่ายโอนเพียงภารกิจ แต่ไม่มีการโอนงบประมาณหรือโอนบุคลากรให้เพิ่มตามภารกิจที่เพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น การดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวจึงยังมีข้อติดขัดในการดำเนินการ

5.2.2 เทศบาลตำบลทับกวาง

ผู้ให้สัมภาษณ์ : หัวหน้าฝ่ายบริการสาธารณสุข กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

5.2.2.1 การร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาสารเคมีและของเสียอันตราย

ปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีและของเสียอันตรายในพื้นที่เทศบาลตำบลทับกวาง แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีการลักลอบจอดพักรถบรรทุกสารเคมีในพื้นที่ของเทศบาลฯ (เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่เป็นทางผ่านของการขนส่งสารเคมีของโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งทั่วประเทศ เพื่อนำมากำจัดในโรงงานหรือศูนย์กำจัดซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของตำบลทับกวาง อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี)

การดำเนินการ : เมื่อมีผู้ร้องเรียน เทศบาลฯ จะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เข้าตรวจสอบข้อเท็จจริง หากพบการกระทำตามข้อร้องเรียนจึงจะดำเนินการทำข้อตกลงกับผู้ขับขี่ยานพาหนะทุกต้นเหตุให้นำรถดังกล่าวออกจากพื้นที่ไป และไม่ให้นำรถมาจอดอีก พร้อมกับประสานกับผู้ประกอบการทางโทรศัพท์ (เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน) ให้ควบคุมพนักงานขับรถ ไม่ให้นำรถมาจอดในพื้นที่ของเทศบาลฯ อีก ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ก่อเหตุแต่ละครั้งเป็นคนละรายกัน และปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นไม่บ่อย การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงดำเนินการเป็นรายกรณีไป

อนึ่ง เทศบาลฯ ยังไม่เคยรายงานปัญหาเรื่องนี้ให้ทางสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรีทราบ

(2) กรณีมีการตั้งถังเก็บสารเคมีและของเสียอันตรายในพื้นที่ของเทศบาลฯ (โดยการเข้าพื้นที่ของเอกชน)

การดำเนินการ : เมื่อมีผู้ร้องเรียนเรื่องกลิ่นเหม็น เทศบาลฯ จะเข้าตรวจสอบ และหากพบว่ามีการกระทำดังกล่าวจริงก็จะทำดำเนินการพูดคุยและทำบันทึกข้อตกลงกับผู้ประกอบการให้นำสารเคมีดังกล่าวออกนอกพื้นที่ แต่ถ้าเป็นกรณีใหญ่ ๆ หรือเกินความสามารถในการตรวจสอบของเทศบาลฯ เนื่องจากเป็นเรื่องทางเทคนิค ก็จะประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (เช่น สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดสระบุรี และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี) เพื่อร่วมกันตรวจสอบกรณีดังกล่าวต่อไป

การดำเนินการแก้ไขปัญหาทั้งสองกรณี ทางเทศบาลฯ จะมีการติดตามผลเป็นระยะว่ามีการย้ายรถบรรทุกหรือถังเก็บสารเคมีออกจากพื้นที่แล้วหรือไม่ และส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมในการตรวจสอบติดตามผลและช่วยสอดส่องหรือเฝ้าระวังเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำดังกล่าวอีก นอกจากนี้ เทศบาลฯ ยังมีหนังสือแจ้งผลการดำเนินการไปยังผู้ร้องเรียนแต่ละรายเพื่อทราบอีกด้วย

5.2.2.2 การบริหารจัดการขยะมูลฝอย

ในการเก็บขยะจากชุมชน เทศบาลฯ ดำเนินการจัดเก็บทุกวัน เจ้าหน้าที่เก็บขยะของเทศบาลไม่ได้ดำเนินการคัดแยกขยะเนื่องจากอัตรากำลังจำกัด เมื่อเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเก็บขยะมาแล้วก็จะนำส่งต่อไปยังสถานที่กำจัดขยะทันที

อย่างไรก็ตาม มีบางชุมชนในเขตเทศบาลได้ดำเนินการคัดแยกขยะกันเองก่อนที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลจะเข้าไปจัดเก็บ โดยชุมชนเหล่านั้นคัดแยกขยะเพื่อเก็บขยะส่วนที่เป็นประโยชน์ไว้ ซึ่งเท่าที่ทราบจะนำไปขายเป็นรายได้ของชุมชน ส่วนขยะที่ไม่ต้องการก็จะให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลฯ จัดเก็บและนำไปกำจัดต่อไป

สำหรับสถานที่กำจัดขยะ เดิมเทศบาลฯ ดำเนินการกำจัดเองโดยวิธีกองกับพื้นแล้วฝังกลบ ซึ่งก็ไม่เคยปรากฏว่ามีราษฎรร้องเรียนเรื่องกลิ่นขยะ แต่ก็มีปัญหาบ้างในเรื่องการลักลอบเผาขยะในพื้นที่กำจัดขยะของเทศบาล ปัจจุบันเทศบาลฯ ไม่ได้ดำเนินการกำจัดขยะเองแล้ว แต่จะส่งไปกำจัดที่โรงงานกำจัดขยะของบริษัท ทีพีโอฯ ในลักษณะของบริษัท ทีพีโอฯ รับซื้อขยะจากเทศบาลฯ ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ทราบถึงระบบการกำจัดขยะของบริษัท ทีพีโอฯ ซึ่งจนถึงปัจจุบันยังไม่เคยปรากฏว่ามีราษฎรร้องเรียนการดำเนินการของโรงงานกำจัดขยะของบริษัท ทีพีโอฯ

5.2.2.3 ปัญหาหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ (และข้อพิจารณาอื่น ๆ)

สำหรับประเด็นปัญหาในเรื่องของการถ่ายโอนภารกิจด้านนี้ เทศบาลตำบลทับกวางไม่มีปัญหาเรื่องงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน เนื่องจากมีรายได้เพียงพอ

จากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม นอกจากนี้ การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมยังได้รับการสนับสนุนจากโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่เป็นอย่างดีด้วย

การดำเนินการแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียนในเรื่องสารเคมีและของเสียอันตรายในพื้นที่เทศบาลฯ นั้น ยังไม่ต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข เพียงแต่ใช้อำนาจหน้าที่ทั่วไปในการพูดคุย ใกล้เคียง หรือให้ทำข้อตกลงเท่านั้น ก็สามารถแก้ไขได้ นอกจากนี้ เนื่องจากผู้ประกอบการโรงงานในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดใหญ่ ซึ่งมีระบบมวลชนสัมพันธ์ จึงไม่มีปัญหาข้อร้องเรียนในเรื่องดังกล่าว

อนึ่ง ในทัศนะของผู้ให้สัมภาษณ์ เห็นว่า โดยทั่วไปในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในเรื่องของการดำเนินการกับผู้ประกอบการค่อนข้างจะเบา หากใช้อำนาจตามกฎหมายนี้เพียงอย่างเดียวคงจะแก้ปัญหาได้ยากและไม่ทันการณ์

5.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลสองคอน

ผู้ให้สัมภาษณ์ : ว่าที่ ร.ต. กล้าหาญ หินเมืองเก่า ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสองคอน

5.2.3.1 การร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาสารเคมีและของเสียอันตราย

ปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีและของเสียอันตรายและมลพิษในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลสองคอน ได้แก่

- (1) มลภาวะจากการระเบิดภูเขาของการประกอบกิจการโรงโม่หิน
- (2) ปัญหาการลักลอบทิ้งสารเคมีลงสู่แม่น้ำป่าสัก โดยเฉพาะกรณีของ บริษัท อินโดรามา เคมีคอลส์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)

กรณีปัญหาการลักลอบทิ้งสารเคมีลงสู่แม่น้ำป่าสัก ก่อให้เกิดปัญหาลิ้นเหม็นรบกวน และน้ำเน่าเสีย ซึ่งเมื่อมีการร้องเรียนต่อ อบต. โดยตรง อบต. จะแก้ไขปัญหาเบื้องต้นโดยแจ้งให้โรงงานแก้ไขปรับปรุงในเรื่องที่มีการร้องเรียน หรือตั้งคณะกรรมการอันประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้อง และจัดประชุมระหว่างผู้ร้องเรียนกับผู้แทนโรงงาน มีการใกล้เคียงให้ตกลงกัน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว อบต. ยอมรับว่าไม่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวอยู่ในพื้นที่ของ อบต. และมีการร้องเรียนมายัง อบต. อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวได้ผลน่าพอใจในระดับหนึ่งจึงได้ดำเนินการเช่นนี้ สำหรับกรณีที่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของโรงงาน (ผู้ก่อเหตุ) ทั้งในเรื่องการเข้าตรวจสอบในโรงงาน รวมถึงการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องที่มีการร้องเรียน อบต. จะได้ประสานกับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยบุคลากรภาครัฐหลายหน่วยงาน

เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการของโรงงาน โดยคณะกรรมการจะดำเนินการจัดทำข้อเสนอแนะการจัดการปัญหา ทั้งนี้ เป็นการตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาเป็นรายกรณีไป ตัวอย่างเช่น การตั้งคณะกรรมการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการของบริษัท อินโดรามา เคมีคอลส์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) เป็นต้น นอกจากนี้ กรณีปัญหาดังกล่าวข้างต้น ยังได้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตำบลสองคอน บริษัท อินโดรามา เคมีคอลส์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) และบริษัท เจ้าคุณเกษรพีชผล จำกัด ขึ้นเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในชุมชนในพื้นที่ตำบลสองคอนด้วย⁹⁵

ในการแก้ปัญหาเรื่องสารเคมีและของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรมนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ในฐานะปลัด อบต. มีอำนาจตามพระราชบัญญัติสาธารณสุขฯ อยู่แล้ว แต่เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรอบคอบ จึงมีแนวทางจะดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการของ อบต. อันเป็นความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ ในการคอยตรวจโรงงานและสอดส่องการลักลอบปล่อยสารเคมีลงสู่แม่น้ำ อย่างไรก็ตาม หากไม่ได้รับความร่วมมือจากโรงงานผู้ก่อเหตุ อาจต้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ เพื่อดำเนินการให้มีการเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการของโรงงานต้นเหตุต่อไป

5.2.3.2 การบริหารจัดการขยะมูลฝอย

สำหรับประเด็นเรื่องขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายในพื้นที่ อบต. สองคอน นั้น อบต. มีระบบการจัดเก็บโดยเก็บวันเว้นวันเนื่องจากปัญหาเรื่องพื้นที่และบุคลากร ซึ่งในอดีตเคยนำไปกำจัด ณ สถานที่กำจัดขยะของเทศบาลเมืองสระบุรี ต่อมาได้ส่งไปกำจัดที่บริษัท ทีพีโอฯ ซึ่งรับซื้อขยะจาก อบต. ราคาตันละ 150 บาท โดย อบต. ไม่ได้มีการคัดแยกแต่อย่างใด เนื่องจากสัญญาที่ทำกับบริษัท ทีพีโอฯ มีข้อตกลงห้ามทำการคัดแยกขยะก่อน ทั้งนี้ อบต. ไม่ทราบว่าบริษัท ทีพีโอฯ มีระบบการจัดการขยะดังกล่าวอย่างไร แต่ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าเป็นโครงการที่มีการลงทุนมหาศาล และมีการตรวจสอบก่อนดำเนินการโดยหลายหน่วยงานรวมถึงเทศบาลตำบลทับกวางซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ จึงเชื่อว่าจะจะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในการส่งขยะไปกำจัดที่บริษัท ทีพีโอฯ นี้ อบต. มีค่าใช้จ่ายในเรื่องค่าขนส่งเท่านั้น

⁹⁵ ทั้งนี้ เป็นไปตามมติของคณะกรรมการดำเนินการแก้ไขปัญหาฯ ซึ่งแต่งตั้งโดยคำสั่งอำเภอแก่งคอย ที่ 514/2552 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2552 และคำสั่งอำเภอแก่งคอย ที่ 57/2553 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการของบริษัท อินโดรามา เคมีคอลส์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) และบริษัท เจ้าคุณเกษรพีชผล จำกัด เพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของบริษัททั้งสอง

ส่วนขยะติดเชื้อตามสถานีอนามัย นั้น อบต. ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในการจัดเก็บและกำจัด เพราะสถานีอนามัยดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเองตามหน้าที่

5.2.3.3 ปัญหาหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ (และข้อพิจารณาอื่น ๆ)

เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ แล้ว อบต. ไม่สามารถดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายได้ เนื่องจากเห็นว่าเป็นการถ่ายโอนภาระหน้าที่แต่ไม่ได้ถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรมาด้วย ซึ่งหากมีการร้องเรียนก็จะชี้แจงแก่ผู้ร้องเรียนว่าไม่อาจดำเนินการให้ได้เนื่องจากปัญหาเรื่องงบประมาณและบุคลากร อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้น อบต. จะพยายามดำเนินการตามที่สามารถทำได้เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้ได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากนี้ สามารถพิจารณาข้อมูลเรื่องบทบาทการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายจากการตอบแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่ง ซึ่งคณะผู้วิจัยได้คัดเลือกตามเหตุผลที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น โดยมีรายละเอียดข้อมูลซึ่งสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบบทบาทการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย
 จากกลุ่มตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่โครงการวิจัยการวิเคราะห์ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี

บทบาทการดำเนินงาน	กลุ่มตัวอย่างของ อบท. ในพื้นที่อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี				หมายเหตุ
	ทม. แก่งคอย	อบต. สองคอน	อบต. เตาปูน	อบต. ชำผักแพว	
นโยบายการบริหารจัดการเกี่ยวกับสารเคมีและขยะอันตรายในพื้นที่รับผิดชอบ ดังต่อไปนี้				เนื่องจาก อบต. ชำผักแพว เป็นพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่ไม่หนาแน่น และไม่อยู่ในเมือง ปริมาณขยะจึงมีไม่มากนัก ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลชำผักแพวจึงไม่มีนโยบายในการบริหารจัดการเกี่ยวกับเรื่องการเก็บขยะ การคัดแยกขยะก่อนนำไปกำจัด และการกำจัดขยะ	
(1) การเก็บขยะ	เก็บขยะรวมกับขยะทั่วไป	เก็บขยะทั้งจากครัวเรือน และจากสถานประกอบการ เช่น โรงงาน ออร์ส สเปเชียลตี้ โรงงานเลี้ยงไก่ โรงงานเลี้ยงสุกร เป็นต้น	ขยะในครัวเรือนและขยะจากสถานประกอบการนั้น จะเก็บไปทั้งที่ บ. ปูนซีเมนต์ TPI อำเภอแก่งคอย วันละ 1 – 2 ตัน และทาง TPI ก็จะนำขยะไปคัดแยกอีกครั้ง เพื่อนำไปเข้าสู่กระบวนการนำขยะมาทำเป็นปุ๋ยเคมี	ไม่มี	
(2) การคัดแยกขยะก่อนนำไปกำจัด	ไม่มี	ไม่มี	มีการคัดแยกที่ปลายทาง คือ ที่ TPI เพื่อนำมาขยะส่วนหนึ่งมาทำเป็นปุ๋ย	ไม่มี	
(3) การกำจัดขยะ	นำไปกำจัดที่ บ. ปูนซีเมนต์ TPI	นำไปเทไว้สถานที่ที่กำจัดขยะของ บ. ปูนซีเมนต์ TPI สระบุรี	TPI เป็นผู้กำจัด	ครัวเรือนกำจัดเอง	

บทบาทการดำเนินงาน	กลุ่มตัวอย่างของ อบท. ในพื้นที่อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี				หมายเหตุ
	ทม. แก่งคอย	อบต. สองคอน	อบต. เตาปูน	อบต. ชำผักแพว	
(4) การให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีและขยะอันตราย	ไม่มี	ประชาสัมพันธ์ และให้ความรู้แก่ อสม.	อบต. เตาปูน ออกหน่วยให้บริการประชาชนเพื่อทำแผนสามปี และได้ประชาสัมพันธ์เรื่องของเสียหรือขยะที่เป็นสารเคมีและของเสียอันตรายถ้ามีการร้องเรียนจากชาวบ้านในพื้นที่ว่ามีขยะสารเคมีหรือของเสียอันตรายจะมีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้ 1) ประเมินพื้นที่ของที่ดินก่อน 2) ดูว่าของเสียอันตรายอยู่ในบริเวณอย่างไร สภาพเป็นอย่างไร 3) จะมีการเปลี่ยนแปลงไหมเวลาฝนตกจะทำให้ของเสียไหลลงสู่แม่น้ำลำคลองหรือไม่ 4) ทำป้าย “ของเสียห้ามเข้า” 5) แจ้งไปยังอุตสาหกรรมจังหวัดต่อไป	เนื่องจากเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงไม่มีการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีและขยะอันตราย	
(5) อื่น ๆ	-	ร่วมกับทีมงานวิจัยจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้การจัดทำหมู่บ้านนำร่องในการคัดแยกขยะ	-	-	
การนำกฎหมายใดมาบังคับใช้เกี่ยวกับการจัดการขยะอันตรายในพื้นที่ที่รับผิดชอบ	ไม่มี	พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - เรื่อง การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ,	ในขณะนี้ มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ	- ข้อบัญญัติตำบล เรื่อง กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2542 - ข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2551	

บทบาทการดำเนินงาน	กลุ่มตัวอย่างของ อบท. ในพื้นที่อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี				หมายเหตุ
	ทม. แก่งคอย	อบต. สองคอน	อบต. เตาปูน	อบต. ขำผักแพว	
		- เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารและ สะสมอาหาร, - เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการ สาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550		
ปัญหาในการจัดการสารเคมีและ ขยะอันตราย	ไม่มี	มีปัญหาด้านความร่วมมือจาก บริษัทเอกชนและจากประชาชน ในพื้นที่ และเจ้าหน้าที่จัดเก็บขยะ ไม่มีความรู้	ยังไม่พบปัญหาใด ๆ และมีงบประมาณ เพียงพอในการดำเนินงาน	ไม่มีปัญหาในการจัดการสารเคมี และ ขยะอันตราย เนื่องจากส่วนใหญ่เป็น พื้นที่เกษตรกรรม	
กฎหมายและข้อบัญญัติหรือ ข้อบังคับท้องถิ่นให้อำนาจแก่ อปท. เพียงพอต่อการดำเนินการ เกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและ ขยะอันตราย หรือไม่	เพียงพอ	การบังคับใช้กฎหมายของท้องถิ่น มีการบังคับใช้ได้จริงตามกฎหมาย ค่อนข้างน้อย เนื่องจากการที่ กฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการ ไม่ครอบคลุม ปัจจุบันให้เฉพาะการเงิน การให้ ใบอนุญาต และโทษปรับซึ่งมีอัตราต่ำ ประกอบกับขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความสามารถ และปัญหาดังเดิม คือ ไม่ได้รับการ เอาใจใส่จากนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งอาจมีผลได้ผลเสียทางการเมือง	กฎหมายการกระจายอำนาจให้กับ อปท. แต่แนวทางปฏิบัตินั้น อปท. ไม่มี เจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมโดยตรง เครื่องมือ ตรวจวัดก็ไม่มี ซึ่งท้องถิ่นเองก็ต้องแจ้ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป <i>แนวทางแก้ไข</i> เห็นควรให้มีเจ้าหน้าที่ ด้านสิ่งแวดล้อมมาประจำแต่ละ อบท. เนื่องจากปัญหาขยะมูลฝอยและสารเคมี ของเสียอันตราย นั้น มีปริมาณที่เพิ่มขึ้น ทุกวัน ซึ่งทาง อบต. หรือ อปท. ไม่ สามารถดำเนินการเองได้ เพราะไม่มี เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในด้านนี้เลย	กฎหมายและข้อบัญญัติหรือข้อบังคับ ท้องถิ่นให้อำนาจเพียงพอแก่องค์กร บริหารส่วนตำบลในการดำเนินการ เกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและ ขยะอันตราย เพราะองค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นผู้ออกข้อบัญญัติ บังคับใช้ในตำบลอยู่แล้ว	

หมายเหตุ : ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามของโครงการฯ

5.3 คดีเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย รวมทั้งการบริหารจัดการขยะหรือของเสียทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในศาลปกครอง⁹⁴

ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือการดำเนินกิจการทางปกครองต่าง ๆ หากมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการดังกล่าวแล้ว อาจนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีในศาลได้ และศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในกรณีนี้ คือ ศาลปกครอง ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้⁹⁵ และเพื่อทราบถึงปัญหาการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย และการดำเนินการแก้ไขปัญหาคือข้อขัดแย้งกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อความสะดวกของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงสมควรที่จะต้องพิจารณาถึงคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการบริหารจัดการขยะหรือของเสียทั่วไปด้วย เนื่องจากการกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่แล้วยังไม่มีมาตรการคัดแยกของเสียอันตรายจากชุมชนออกจากขยะทั่วไปก่อนนำไปกำจัด นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องพิจารณารวมถึงคดีอื่น ๆ ในเรื่องดังกล่าว ซึ่งหน่วยงานของรัฐอื่นเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วย เพราะปัจจุบันอยู่ระหว่างการเปลี่ยนถ่ายภารกิจและอำนาจหน้าที่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ อย่างแท้จริงตามที่มาตรา 281 ของรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดไว้

อนึ่ง ในการกำหนดกรอบตัวอย่างประเภทคดีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายซึ่งมีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง จะแบ่งออกตามประเด็นพิพาทหลัก ๆ ที่มีการฟ้องร้องได้แก่ 1) คดีพิพาทที่ฟ้องว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นกระทำการโดยไม่

⁹⁴ โปรดดู ตารางแสดงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองใช้บังคับในแต่ละคดีตามข้อ 5.3 และตารางแสดงข้อมูลเชิงสถิติของกฎหมายที่มีการใช้บังคับในแต่ละคดีตามข้อ 5.3 ในภาคผนวก ค

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 223 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ข้อด้วยกฎหมาย 2) คดีพิพาทที่ฟ้องว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นละเลย ต่อหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และ 3) คดีพิพาทที่ฟ้องว่าองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นกระทำความผิด (หรือเป็นความรับผิดชอบอื่น) ทั้งนี้ เป็นไปตาม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยใน แต่ละประเภทคดีนั้น สามารถแบ่งออกเป็น คดีที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะหรือของเสียทั่วไป หรือคดีอื่นที่เกี่ยวข้อง และคดีที่เกี่ยวกับการจัดการสารเคมี ของเสียอันตราย และมลพิษ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้จัดทำหมายเหตุอธิบายสั้น ๆ ไว้ท้ายสรุปย่อคำพิพากษาบางคำพิพากษาดังนี้

5.3.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5.3.1.1 คดีที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะหรือของเสียทั่วไป หรือคดีอื่นที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

(1) ออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก ขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม (คดีหมายเลขแดงที่ อ.125/2551) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

แม้ในกรณีนี้ อุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ หัวหน้าฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม (สำนักงาน อุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ) และบริษัทเจ้าของใบประกอบกิจการ จะอุทธรณ์ว่า โรงงานที่เป็น มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีได้เริ่มประกอบกิจการมาก่อนหน้าที่จะได้มีการยื่นเรื่องขอแจ้งการประกอบ กิจการโรงงานจำพวกที่ 2 เป็นเวลามากกว่า 2 ปี อันเป็นกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นได้ ต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ตามมาตรา 27 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. การผังเมืองฯ

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า โรงงานดังกล่าวได้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 มากกว่า 2 ปี โดยไม่ได้แจ้งการประกอบกิจการโรงงานให้อุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ และ หัวหน้าฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมทราบก่อนเริ่มประกอบกิจการ การประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว ก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จึงถือว่าเป็นการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา 11 และมาตรา 48 แห่ง พ.ร.บ. โรงงานฯ

กรณีข้างต้นนี้ จึงไม่อาจอ้างได้ว่าบริษัทเจ้าของใบประกอบกิจการได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมา ก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปได้ เมื่อมี กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณดังกล่าวถือเป็นการ ใช้สิทธิโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับโรงงานของบริษัทเจ้าของใบประกอบกิจการตั้งอยู่ใน ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม ซึ่งต้องห้ามตั้งโรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และโรงงาน

ดังกล่าวก็ไม่ได้รับยกเว้นให้ประกอบกิจการโรงงานได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 ดังนั้น การที่หัวหน้าฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมได้ออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 เลขที่ จ. 49/2544 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2544 ให้แก่บริษัทดังกล่าว จึงเป็นการออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามข้อ 10 (1) ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544

(หมายเหตุ : เดิมประกอบกิจการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ได้แจ้งการประกอบกิจการ หากจะแจ้งการประกอบกิจการใหม่ก็ต้องพิจารณาตามกฎหมาย (กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม) ที่เพิ่งประกาศด้วย จะอ้างสิทธิเดิมที่เคยประกอบกิจการซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายไม่ได้ ซึ่งรวมถึงโรงงานกำจัดขยะหรือของเสียอันตรายด้วย)

(2) ในขณะที่ยังไม่มีการตรากฎหมายตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญฯ 2540 แม้โครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน จะไม่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ก็สามารถจัดทำได้ (คดีหมายเลขแดงที่ อ.224/2553) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดหลักการทั่วไปในการปกครองบริหารประเทศ ส่วนรายละเอียด ขอบเขต เงื่อนไขการบังคับใช้จะอยู่ในรูปของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะได้ตราขึ้นบังคับใช้ ดังนั้น การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐหรือเอกชนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมก่อนมีการดำเนินการโครงการตามมาตรา 56 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าว ประกอบกับขณะเกิดข้อพิพาทในคดีนี้ยังไม่มีมีการตรากฎหมายตามที่มาตรา 56 วรรคสอง กำหนดไว้ มีเพียง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ฉบับเดียวที่กำหนดเรื่องการทำการงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 46 วรรคหนึ่ง โดยบัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกประกาศกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ต้องรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา 47 มาตรา 48 และมาตรา 49 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 ศาลปกครองจึงมีอำนาจนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาวินิจฉัยคดีนี้ได้

เมื่อโครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (อบต.คำม่วง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เทศบาลตำบลน้ำพอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และเทศบาลตำบลเขาสวนกวาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) มิได้เป็นโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศ

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 3 ฉบับ และสถานที่ตั้งของโครงการดังกล่าวก็ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้โครงการทุกประเภทและทุกขนาดต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ประกอบกับโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบกำจัดขยะร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้ใช้วิธีการที่ถูกหลักสุขาภิบาล แม้การดำเนินโครงการดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีบ้างก็ตาม แต่หากไม่มีการดำเนินโครงการนี้จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่อาจจะได้รับการดำเนินการนี้จึงมีสัดส่วนน้อยกว่าประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากการดำเนินโครงการดังกล่าว โครงการก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่จะต้องจัดให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และต้องให้องค์กรอิสระให้ความเห็นก่อนมีการดำเนินโครงการดังกล่าวแต่อย่างใด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนดำเนินโครงการดังกล่าวจึงไม่ฝ่าฝืนต่อมาตรา 56 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ที่ศาลปกครองชั้นต้นนำมาตรา 46 แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมฯ มาประกอบการวินิจฉัยคดีเป็นการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเท่านั้น มิใช่การยกบทบัญญัติของกฎหมายมายกเว้นสาระสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดไว้ตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์

ส่วนกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มาปรับใช้กับคดีนี้ นั้น โดยที่บทบัญญัติตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมิใช่บทบังคับเด็ดขาดที่ให้การดำเนินการของรัฐทุกโครงการจะต้องจัดให้มีประชาพิจารณ์ เมื่อยังไม่มีกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามมาตราดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นย่อมนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่พิพาทเพื่อวินิจฉัยคดีได้ หากใช่เป็นการทำให้บทบัญญัติตามมาตรา 59 ถูกยกเว้นการบังคับตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ไม่

เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาความเหมาะสมว่าการดำเนินโครงการของราชการส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ ตามข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจพิจารณาบททวนแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าแม้ว่าจะจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่ ก็ได้ทำให้การดำเนินโครงการระบบกำจัดมูลฝอยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

อย่างไรก็ตาม เทศบาลตำบลน้ำพองและเทศบาลตำบลเขาสวนกวาง ร่วมกับคณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จัดทำโครงการวิจัยมูลฝอยโดยจัดรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น และจัดให้มีการประชุมชี้แจงการดำเนินโครงการ สอบถามและรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในพื้นที่ด้วยแล้ว กรณีถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการให้บุคคลในชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลก่อนการดำเนินโครงการดังกล่าว และให้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สมควรแก่กรณีแล้ว การก่อสร้างโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540

(หมายเหตุ : ระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีการปฏิบัติงานไว้โดยชัดแจ้งนั้น หน่วยงานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำตามวิธีการที่เหมาะสมเพื่อให้การดำเนินกิจการบริการสาธารณะบรรลุเป้าหมาย)

คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยตามแผนจังหวัดซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ (คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 601/2547) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ที่จังหวัดปทุมธานี ได้รับความเสียหายจากการที่เทศบาลเมืองคูคตได้จัดซื้อที่ดินบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยเป็นบ่อทิ้งขยะขนาดใหญ่ จำนวน 230 ไร่ และจะขยายไปอีก 500 ไร่ ในระยะยาว โดยไม่ได้รับความยินยอมจาก อบต. บึงทองหลาง และ อบต. ลำลูกกา และยังไม่มีการทำประชาพิจารณ์ตามรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลสั่งระงับและยกเลิกโครงการและห้ามนำขยะมาทิ้งในบริเวณดังกล่าว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า จังหวัดปทุมธานีได้กำหนดจุดก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยฝั่งตะวันออกในพื้นที่ดังกล่าวตามความเหมาะสมทางภูมิศาสตร์และประโยชน์ของชุมชน โดยได้ดำเนินการตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ และการดำเนินโครงการได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้วจึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อเทศบาลเมืองคูคตดำเนินการตามแผนจังหวัดที่ได้รับความเห็นชอบจึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและอำนาจหน้าที่แล้ว

สำหรับกรณีการทิ้งขยะในพื้นที่ อบต. บึงทองหลาง และ อบต. ลำลูกกา นั้น จะขัดต่อมาตรา 25 (1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ หรือไม่นั้น เมื่อจังหวัดปทุมธานีได้รับการประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ ซึ่งการดำเนินการภายใต้โครงการดังกล่าวนี้มีการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานฝังกลบให้เป็นไปตามหลักวิชาการ มีการป้องกัน

ผลกระทบที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีการออกแบบอย่างถูกหลักสุขาภิบาล ซึ่งล้วนแต่เป็นการดำเนินการเพื่อมิให้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน จึงไม่ขัดต่อมาตราดังกล่าว

นอกจากนี้ โครงการนี้ไม่เป็นโครงการที่ขัดต่อมาตรา 67 (7) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลฯ เนื่องจากการใช้อำนาจดังกล่าวไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล การที่อ้างว่าไม่ได้รับความยินยอมจาก อบต.ทั้งสอง จึงไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ และโครงการได้ก่อสร้างในที่เอกชนที่ได้จัดซื้อโดยชอบแล้ว ประกอบกับประชาชนในพื้นที่ของ อบต. ทั้งสองแห่งก็ได้รับประโยชน์จากโครงการนี้

(2) การดำเนินการจัดเก็บขยะ หรือการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้กฎหมายอื่นด้วย

- คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1766/2548 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้
คดีนี้ ผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียนไม่เข้าไปดำเนินการจัดเก็บขยะมูลฝอยบริเวณหมู่บ้านคุณาลัยบางขุนเทียน แม้ผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียนจะมีหน้าที่รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และการสาธารณสุขปโภค ตามมาตรา 89 วรรคหนึ่ง (4) และ (15) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ แต่ยังอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดเรื่องบริการสาธารณะและการจัดทำสาธารณสุขปโภคของผู้จัดสรรที่ดิน

เมื่อปรากฏว่า บริษัทผู้ได้รับอนุญาตจัดสรรที่ดินได้มอบหมายให้คณะกรรมการชุมชนคุณาลัยบางขุนเทียนซึ่งเป็นตัวแทนผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมถึงระบบรักษาความสะอาด และจัดเก็บค่าบริการผู้ซื้อที่ดินในโครงการเดือนละ 350 บาทต่อหลัง ซึ่งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรก็ต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามผู้จัดสรรตามกฎหมายด้วยเช่นกัน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่จ่ายเงินจำนวนดังกล่าว บริษัทฯ จึงมีสิทธิระงับการให้บริการแก่ผู้ฟ้องคดีได้

ส่วนผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียนได้จัดเจ้าหน้าที่เข้าไปเก็บขยะที่จุดพักรวมขยะของโครงการสัปดาห์ละครั้ง ถือได้ว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสะอาดแล้ว และการที่บริษัทฯ ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินในคดีพิพาทไม่ได้โอนกิจการสาธารณสุขปโภคหรือบริการสาธารณะให้กรุงเทพมหานครฯ ผู้อำนวยการเขตบางขุนเทียนและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงไม่อาจเข้าไปให้บริการสาธารณะในที่ดินจัดสรรโครงการหมู่บ้านคุณาลัยบางขุนเทียนได้

- คำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ 139/2547 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ เทศบาลนครเชียงใหม่อนุญาตให้ บริษัท แอดวานซ์ เทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด และ บริษัทเอ็นไวร้มนเมนต์ เซอร์วิสซิง (ประเทศไทย) จำกัด ในฐานะผู้รับจ้างจัดเก็บขยะในเขตเทศบาล เชียงใหม่ นำขยะที่จัดเก็บได้ในเขตเทศบาลไปขังน้ำหนักรวบรวมและพักขนถ่ายในที่ดินสุสานหนองหอยอัน เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยเป็นที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้าม ไว้เพื่อใช้เป็นป่าช้า ซึ่งผู้ใดจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นมิได้ เว้นแต่จะมีการได้รับอนุญาตจาก กระทรวงมหาดไทยก่อน นอกจากนี้ การกระทำของผู้รับจ้างจัดเก็บขยะเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลเห็นว่า เทศบาลนครเชียงใหม่ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่กำจัดขยะมูลฝอยตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 18 และมาตรา 19 รวมทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3 และมาตรา 16 (18) (24) (27) แต่ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามกฎหมายสาธารณสุขได้ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ โดยปล่อยให้มีความเดือดร้อนรำคาญขึ้น และผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ย่อมต้องรับผิดชอบที่ได้ใช้อำนาจในการควบคุมดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายด้วย

(3) โครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อยู่ในบังคับต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คำพิพากษาของศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ 319/2547) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

อบต. คำม่วง ทต. น้ำพอง และ ทต. เขากวาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอย แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นชาวบ้านคัดค้านเพราะเกรงว่าจะกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเห็นว่ายังมีได้จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบตามมาตรา 56 และ 59 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 ก่อน

ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบมาตรา 67 (2) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลฯ และมาตรา 50 (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ดังนั้น การดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็น

การกระทำตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว และก่อนเริ่มโครงการได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการนอกเขตจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว เพราะการดำเนินโครงการระบบกำจัดขยะมูลฝอยนั้น ไม่อยู่ในบังคับให้จำต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม และปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อีกทั้ง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์นั้น เป็นเพียงแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น โดยมิได้เป็นการบังคับ แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งโครงการระบบกำจัดขยะนี้เป็นโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นใช้ดุลพินิจโดยมิชอบแต่อย่างใด ดังนั้น โครงการนี้จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญ เมื่อมีเหตุร้องเรียนดังกล่าว

- คำพิพากษาของศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขแดงที่ 65/2549 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้เป็นกรณีพิพาทกันในเรื่องการทำสิ่งปฏิกูล ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้มีอาชีพกำจัดสิ่งปฏิกูลและได้ทำสัญญาประกอบกิจการเก็บขนสิ่งปฏิกูลกับองค์การบริหารส่วนตำบลศิลา โดยได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเก็บขยะและกำจัดสิ่งปฏิกูลภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลศิลาและเทศบาลเมืองขอนแก่น ซึ่งในการดำเนินการนั้นจะนำขยะและสิ่งปฏิกูลมาทิ้งในบ่อดินที่ขุดในพื้นที่ของตนเองซึ่งอยู่ในเขต อบต.ลำราญ

ต่อมา ราษฎรบริเวณใกล้เคียงร้องเรียนว่ามีการปล่อยน้ำเสียและส่งกลิ่นเหม็นจึงถือเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลศิลาในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้ ตามมาตรา 26 และ 28 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ อบต. ลำราญ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ไม่ได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขบัญญัติเพื่อจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญ แต่กลับนำป้ายไปปักขวางทางอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อขัดขวางไม่ให้ผู้ฟ้องคดีขนส่งขยะผ่านทางเพื่อเข้าไปทิ้งในที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้โดยสะดวก

โดยหลักแล้ว อบต. ลำราญ มีหน้าที่ต้องดูแลและคุ้มครองป้องกันตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น กรณีนี้จึงถือเป็นการขัดขวางการใช้ประโยชน์โดยปกติของผู้ฟ้องคดี ศาลจึงพิพากษาให้ อบต. ลำราญ นำป้ายออก

ส่วนสิทธิในการทิ้งขยะหรือสิ่งปฏิกูลในที่ดินของตนเองนั้นเป็นสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่แล้วฐานะเจ้าของกรรมสิทธิในที่ดิน แต่การใช้สิทธิในที่ดินต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ด้วย

(หมายเหตุ : กรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ของตนเพื่อขจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้น โดยสามารถออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีระงับเหตุดังกล่าว แต่หากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถเข้าระงับเหตุดังกล่าวได้เองโดยเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ก่อเหตุ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

แต่มีข้อสังเกตว่า คดีนี้ศาลปกครองไม่ได้พิพากษาว่า อบต. สำราญ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องมาจากเป็นกรณีที่ผู้ก่อเหตุฟ้องว่า อบต. สำราญ ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในการนำเอาป้ายมาปักขวางทางสาธารณะ ซึ่งศาลได้สั่งให้มีการนำป้ายดังกล่าวออกไป อย่างไรก็ตาม ศาลก็ได้กล่าวไว้ในตอนท้ายของคำพิพากษาดังกล่าวไว้ว่า การใช้สิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขด้วย ทั้งนี้ หากชาวบ้านที่ร้องเรียนให้ อบต. สำราญ ระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว นำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองและหาก อบต. สำราญ ยังไม่ดำเนินการหรือใช้มาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ย่อมเป็นเหตุให้ศาลสามารถพิพากษาได้ว่า อบต. สำราญ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้)

5.3.1.2 คดีที่เกี่ยวกับการจัดการสารเคมี ของเสียอันตราย และมลพิษ

คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขึ้นค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ไม่เกินอัตราค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย (คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 732-733/2546) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการค่าน้ำมันได้รับความเดือดร้อนจากกรณีที่เทศบาลเมืองได้ขึ้นค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทกิจการปั๊มหรือคลังน้ำมันลำดับที่ 12 (3) จาก 3,000 บาท เป็น 5,000 บาท ในขณะที่เทศบาลข้างเคียงมีอัตราเพียง 1,000 ถึง 2,000 บาท ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 63 และมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 และมาตรา 66 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ให้อำนาจเทศบาลออกเทศบัญญัติกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ ไม่เกินฉบับละ 10,000 บาท เมื่อเทศบาลออกเทศบัญญัติดังกล่าวถูกต้องตามขั้นตอนและรูปแบบ ประกอบกับใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นการผิดกฎหมาย จึงชอบแล้วพิพากษายกฟ้อง

นอกจาก คดีต่าง ๆ ข้างต้น ยังมีคดีที่เกี่ยวกับกรณีฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกฟ้องว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขอีกจำนวนหนึ่ง เช่น คำพิพากษาของศาลปกครองนครราชสีมา คดีหมายเลขแดงที่ 138/2548 และคดีหมายเลขแดงที่ 111/2552 เป็นต้น

5.3.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

5.3.2.1 คดีที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะหรือของเสียทั่วไป หรือคดีอื่นที่เกี่ยวข้อง

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

(1) อบต. ไม่สามารถอ้างเหตุที่ตนจัดการบ่อขยะโดยไม่ถูกหลักสุขาภิบาล แล้วไม่ดำเนินการจัดการหาที่ทิ้งขยะที่เหมาะสมให้แก่ประชาชนได้ (คดีหมายเลขแดงที่ อ.558/2551) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

เนื่องจากการตรวจสอบของสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จ.สระบุรี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2550 พบว่ามีขยะกองอยู่บริเวณพื้นที่บ่อขยะพิพาทเกือบเต็มพื้นที่ บางส่วนถูกฝังกลบทับด้วยดิน ส่วนบริเวณที่ขยะกองอยู่และยังไม่ได้ฝังกลบมีกลิ่นเหม็น พื้นที่บริเวณบ่อขยะบางแห่งมีน้ำขังปะปนอยู่กับขยะ และด้านเหนือของบ่อขยะมีน้ำจากบ่อขยะขังอยู่ตามแนวถนน อีกทั้งมีร่องรอยการเผาขยะของกลุ่มผู้เก็บเศษขยะจากกองขยะเพื่อค้นหาเศษสิ่งของ การจัดการขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านป่าไม่ถูกหลักสุขาภิบาล จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดี (อบต.บ้านป่า) ปล่อยปละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือขยะมูลฝอยในที่ดินของตนไม่จำกัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและไม่บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตรับผิดชอบของตน ตามมาตรา 67 (2) (7) และมาตรา 68 (3) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และมาตรา 32 (2) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 รวมทั้งการป้องกันการรื้อค้นและเผาขยะโดยไม่ถูกวิธีของบุคคล ตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว จึงถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องปฏิบัติ ส่วนในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าการที่ศาลชั้นต้นให้กำจัดขยะที่อยู่บริเวณบ่อขยะพิพาทให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นั้น ทำให้ผู้ฟ้องคตินำขยะไปทิ้งที่บ่อขยะพิพาทไม่ได้ ส่งผลให้ขยะค้างอยู่ในเขต อบต.บ้านป่า ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีภาระหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องกำจัดขยะในท้องถิ่นโดยไม่ก่อให้เกิดความ

เดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่นใด ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอ้างความจำเป็นซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีภาระหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีจำต้องรับกรรมต่อไปไม่ได้

(2) อบต. ไม่ดูแลกรณีที่หน่วยงานของรัฐปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง โดยไม่ได้ผ่านการบำบัด ก่อนผลกระทบต่อคุณภาพของน้ำและเป็นเหตุรำคาญของประชาชน ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย (คดีหมายเลขแดงที่ อ.204/2552) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

ผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่อาศัยอยู่ตามคลองบอระเพ็ดได้รับความเดือดร้อนจากการใช้น้ำในคลองบอระเพ็ด เนื่องจากศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดนครสวรรค์ได้ปล่อยน้ำเสียที่ดำเนินการกิจการต่าง ๆ ลงสู่คลองดังกล่าว โดยมีได้ผ่านการบำบัด

ศาลปกครองพิษณุโลกวินิจฉัยว่า ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดนครสวรรค์ได้ระบายทิ้งน้ำเสียโดยไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียก่อนปล่อยลงสู่คลองบอระเพ็ด เมื่อสภาพทางกายภาพของคลองบอระเพ็ดน้ำไม่สามารถไหลเวียนได้ตามธรรมชาติปกติ จึงไม่เหมาะสมที่จะเป็นแหล่งรองรับน้ำทิ้งได้ อันจะเป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่ยั่งยืนเป็นการทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับการดำเนินงานของ อบต. แควใหญ่ และนายก อบต. แควใหญ่ เห็นว่า นายก อบต. แควใหญ่ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจห้ามศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดนครสวรรค์มิให้ระบายทิ้งน้ำเสียจากอาคารและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ลงสู่คลองบอระเพ็ดที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อการรักษาคุณภาพน้ำในคลองบอระเพ็ดและเกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดีและราษฎร อันเป็นการก่อเหตุรำคาญในเขตของ อบต. แควใหญ่ ให้ปราศจากเหตุรำคาญดังกล่าว นายก อบต. แควใหญ่ จึงมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญดังกล่าวได้ ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่ นายก อบต. แควใหญ่ มิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากเหตุรำคาญดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีและราษฎร ดังนั้น จึงถือได้ว่า อบต. แควใหญ่ ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยนายก อบต. แควใหญ่ ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของ อบต. แควใหญ่ ละเลยต่อหน้าที่

(หมายเหตุ : แม้ว่าการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญจะไม่ได้เกิดจากเอกชน แต่เกิดจากราชการส่วนภูมิภาคหรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ให้ระงับเหตุรำคาญ และแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากเหตุรำคาญนั้น)

(3) อบต. ออกใบอนุญาตประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยฉบับใหม่ในวันเดียวกันหลังจากศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการฯ ฉบับเดิม เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน กรุงเทพมหานครละเลยควบคุมไม่ดูแลผู้ประกอบการกำจัดขยะ (คดีหมายเลขแดงที่ อ. 79/2547) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

หลังจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตฉบับเดิมที่ประธานกรรมการบริหาร อบต. ราชาทะเว ได้ออกให้ หจก. แห่งหนึ่งเพื่อประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยแล้ว ประธานกรรมการบริหาร อบต. ราชาทะเว มีอำนาจออกใบอนุญาตฉบับใหม่ให้ หจก. รายเดิมโดยให้มีผลในวันเดียวกับที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีผลบังคับหรือไม่ เป็นปัญหาคำพิพาทเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้อุทธรณ์ยกขึ้นกล่าวในชั้นอุทธรณ์ได้ตามข้อ 101 วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ทั้งศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ 92 ของระเบียบข้างต้น จึงมีอำนาจวินิจฉัยปัญหานี้ได้

การที่ประธานกรรมการบริหาร อบต. ราชาทะเว ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยโดยการฝังกลบโดยมิได้ทำการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการที่ผู้ประกอบกิจการได้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าว ซึ่งประธานกรรมการบริหาร อบต. ราชาทะเว ได้ออกใบอนุญาตให้เป็นการขอรับและออกใบอนุญาตประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยทั้งที่ยังไม่พินกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ใบอนุญาตฉบับเดิมถูกเพิกถอนโดยคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 62 แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ การออกใบอนุญาตดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครอันเป็นราชการส่วนท้องถิ่นทำสัญญาว่าจ้าง หจก. ดังกล่าวให้กำจัดขยะมูลฝอยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้ว่าจ้างมีหน้าที่จะต้องควบคุมดูแล หจก. ดังกล่าวให้ดำเนินการอย่างถูกสุขลักษณะและภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ต้องทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของ หจก. นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องตรวจสอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมสมุทรปราการก่อนทำสัญญาจ้าง ทั้งต้องตรวจสอบการดำเนินการของ หจก. ผู้ประกอบการมิให้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในบริเวณใกล้เคียง เมื่อไม่ดำเนินการดังกล่าวจึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม การกำจัดขยะมูลฝอยอันถือเป็นบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำสัญญาจ้าง หจก. ผู้ประกอบการกำจัดขยะมูลฝอยถือเป็นการมอบให้ผู้ประกอบการดังกล่าวจัดทำบริการสาธารณะด้านกำจัดขยะมูลฝอยแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การสั่งห้ามผู้ประกอบการประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยย่อมส่งผลเสียต่อการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประกอบกับปัญหาเรื่องกลิ่นที่เกิดจากการประกอบกิจการของผู้ประกอบการดังกล่าวลดน้อยลงแล้ว ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสามและประชาชนที่ได้รับผลกระทบเรื่องกลิ่น กับ ความเสียหายที่เกิดจากการสั่งห้าม

ผู้ประกอบการประกอบกิจการตามสัญญาที่ทำไว้กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การสั่งห้ามผู้ประกอบการประกอบกิจการดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมมากกว่า

คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตรวจสอบให้เอกชนก่อสร้างอาคารให้ถูกสุขลักษณะ ไม่ให้ขัดต่อกฎหมายและเทศบัญญัติของตนเอง (คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 459/2545) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

บ้านข้างเคียงผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพาณิชย์ 4 ชั้น ขัดต่อเทศบัญญัติเทศบาลเมืองพิษณุโลก และสร้างท่อระบายอากาศไม่ถูกสุขลักษณะ และมีการทำรางน้ำริมชายคาบ้านปล่อยน้ำทิ้งในที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโดยเว้นช่องทางเดินไม่ถึง 2 เมตร

พิพากษาให้ นายกเทศมนตรีเมืองพิษณุโลกตรวจสอบแบบแปลนและแก้ไขให้ถูกต้อง และให้เจ้าของบ้านเปลี่ยนแปลงอาคารชั้นที่ 1 เพื่อให้เป็นที่เก็บของให้ถูกต้องตามใบอนุญาตภายใน 180 วัน และให้เจ้าของบ้านระงับเหตุรำคาญอันเกิดจากกลิ่นเหม็นของส้วม และวางระบายน้ำที่อาจเป็นแหล่งเพาะพันธุ์พาหะนำโรคและป้องกันมิให้เกิดขึ้นในอนาคตด้วย และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกควบคุมดูแลให้นายกเทศมนตรีเมืองพิษณุโลกดำเนินการดังกล่าวมาด้วย

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ออกข้อบังคับท้องถิ่น เมื่อมีเหตุเดือดร้อนย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ (คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1206/2546) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากฟาร์มสุกรแห่งหนึ่ง เนื่องจากได้ปล่อยน้ำทิ้งลงในที่นาของผู้ฟ้องคดีและลำคลองสาธารณะ เมื่อฟาร์มสุกรไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทเลี้ยงสัตว์บก เนื่องจาก นายก อบต. บ้านพริก ไม่ได้ออกข้อบังคับตำบลกำหนดประเภทกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามมาตรา 32 (1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และฟาร์มได้ปล่อยน้ำเสียจริง แม้จะมีการดำเนินการเพื่อพยายามระงับเหตุแล้ว แต่ก็มีเหตุเดือดร้อนอยู่จึงถือว่า นายก อบต. ละเลยต่อหน้าที่

พิพากษาให้ นายก อบต. บ้านพริก ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 26 และ 27 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ⁹⁶

⁹⁶ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มาตรา 26 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตรวจสอบไม่ให้เอกชนผู้ประกอบการก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง (คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1481/2552) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้ร้องเรียนผู้อำนวยการเขตบางเขนว่าอาคารข้างเคียงบ้านของผู้ฟ้องคดีการประกอบกิจการนี้ปลาทุ เป็นเหตุให้เกิดกลิ่นเหม็นและมีการส่งเสียงรบกวนผู้ฟ้องคดีในลักษณะเช่นเดิม และอาคารดังกล่าวได้ถูกดัดแปลงทำเป็นห้องเย็นเพื่อใช้เก็บกักปลาทุ ทำให้เกิดการสั่นสะเทือนและมีเสียงดังมาก และถือเป็นการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 โดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และพระราชบัญญัติโรงงานฯ

ศาลเห็นว่า เจ้าของกิจการหยุดประกอบกิจการนี้ปลาทุและรื้อห้องเย็นไปจากอาคารเลขที่ 108/102 แล้ว ส่วนอาคารเลขที่ 108/104 ได้หยุดประกอบกิจการโรงงานนี้ปลาทุไปแล้วเช่นเดียวกัน แต่ยังคงใช้อาคารดังกล่าวเป็นสถานที่เก็บแช่ปลาทุ เป็นที่หมักดองปลา และทำไต่ปลา ซึ่งยังคงส่งกลิ่นเหม็นรำคาญอยู่ เป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตบางเขนมีอำนาจหน้าที่ต้องระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก ทั้งนี้ ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีหาได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อแก้ไขเหตุรำคาญให้ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใดไม่ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่

ศาลพิพากษาให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตบางเขนปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขให้เสร็จสิ้นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

วางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้

มาตรา 27 ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้น และอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตรวจสอบป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการเก็บและขนขยะของผู้รับจ้างในเขตท้องที่รับผิดชอบของตน (คำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ 123/2546) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อเทศบาลตำบลช้างเผือกเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากการพักและขนถ่ายขยะของบริษัทร่วมค้า แอดวานซ์ เทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ซึ่งเป็นคู่สัญญาในการรับจ้างเก็บและขนขยะในท้องที่ของนครเชียงใหม่ นำขยะมาพักทิ้งไว้ในที่ดินสุสานช่วงสิงห์ที่อยู่ในความดูแลรักษาของอำเภอเมืองเชียงใหม่และจังหวัดเชียงใหม่ โดยบริษัทก็ได้ลงทุนก่อสร้างอาคารโรงพักและขนถ่ายขยะในที่ดินดังกล่าวด้วย ซึ่งในระหว่างการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น แม้ว่าเทศบาลตำบลช้างเผือกและนายกเทศมนตรีตำบลช้างเผือกจะได้พยายามควบคุมดูแลมิให้มีขยะตกค้างอยู่ในที่ดินเป็นเวลานานเกินกว่า 24 ชั่วโมง โดยให้ใช้สถานที่นั้นเป็นเพียงสถานที่พักและขนถ่ายขยะชั่วคราวเพื่อการแก้ไขปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับความเดือดร้อนรำคาญก็ตาม แต่เหตุรำคาญซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเรื่องกลิ่นเหม็นของขยะนั้นก็ยังมีอยู่มาก

นายกเทศมนตรีตำบลช้างเผือกไม่ได้พิจารณาดำเนินการแก้ไขหรือป้องกันเหตุรำคาญตามอำนาจที่มีอยู่ตามมาตรา 4 ประกอบมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่นายกเทศมนตรีตำบลช้างเผือกในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยปล่อยให้เหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการพักและการขนถ่ายขยะที่มีปริมาณมากในที่ดินสุสานช่วงสิงห์ภายในช่วงเวลาดังกล่าว

อนึ่ง เทศบาลตำบลช้างเผือกมีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสะอาดของที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตามมาตรา 50 (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตท้องที่ของเทศบาลตำบลเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 และในการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาอนุญาตให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์นั้นจะต้องมีระยะเวลาที่ไม่ยาวนานและจะต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินนั้นด้วย นอกจากนี้ แม้ว่าการนำขยะมูลฝอยปริมาณมากมาพักและขนถ่ายในที่ดินสุสานช่วงสิงห์ไม่เข้าลักษณะเป็นการกำจัดขยะมูลฝอยอันเป็นการประกอบกิจการที่ต้องห้ามตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ก็ตาม แต่การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นที่พักและขนถ่ายขยะมูลฝอยปริมาณมากในพื้นที่สี่สัปดาห์ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางไม่ว่าจะกระทำโดยเทศบาลตำบลช้างเผือกเองหรือโดยผู้รับจ้างหรือโดยบุคคลอื่นก็ตาม ถ้าหากก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแล้ว ย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองอันเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายด้วยเช่นกัน

และตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 หาได้บัญญัติกเว้นให้บุคคลใดสามารถดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยหรือดำเนินการอื่นใดในที่สาธารณะโดยก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนได้โดยชอบไม่ อีกทั้ง อาคารโรงพักและขนถ่ายขยะที่บริษัทเอกชนปลูกสร้างขึ้นในที่สาธารณะนั้นเป็นอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการของบริษัทโดยเฉพาะ นอกจากนี้ การยินยอมอนุญาตให้บริษัทปลูกสร้างอาคารโรงพักและขนถ่ายขยะในที่สาธารณะดังกล่าวยังไม่มีข้อจำกัดในเรื่องกำหนดระยะเวลาการใช้ที่สาธารณะและการใช้ที่สาธารณะโดยบริษัทดังกล่าวนั้นเข้าลักษณะเป็นการขัดขวางต่อการที่พลเมืองจะเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่สาธารณะอีกด้วย

สำหรับการอนุญาตให้เอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะและปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะกับการรับอุทิสกรรมสิทธิ์ในพัสดุจากเอกชนโดยมีเงื่อนไขหรือภาระติดพันนั้นเป็นคนละกรณีกัน ดังนั้น การที่เทศบาลตำบลช้างเผือกยินยอมอนุญาตให้บริษัทเอกชนเข้าไปก่อสร้างอาคารโรงพักและขนถ่ายขยะในที่ดินสุสานช่วงสิงห์อันเป็นที่สาธารณะก่อนที่จะขอรับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ข้อ 8 ย่อมเป็นกรณีที่เทศบาลตำบลช้างเผือกไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวอันเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่เทศบาลตำบลช้างเผือกจะรับการอุทิสได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลตำบลช้างเผือกและผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่แล้วเท่านั้น

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นยังเป็นหน้าที่ของนายอำเภอด้วยตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และข้อ 5 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ดังนั้น เมื่อนายอำเภอเมืองเชียงใหม่ได้มีหนังสือแจ้งนายกเทศมนตรีตำบลช้างเผือกให้ดำเนินการรื้อถอนอาคารโรงพักและขนถ่ายขยะในที่ดินสุสานช่วงสิงห์และให้ปรับพื้นที่ในที่ดินนั้นให้กลับคืนสภาพเดิม จึงไม่ถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตรวจสอบป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญไม่ให้เกิดซ้ำซาก (คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1738/2546) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า มีกลุ่มบุคคลใช้พื้นที่ผิวการจราจรและทางเท้าของถนนเพนียงเป็นอู่ซ่อมรถยนต์ทำให้มีกลิ่นเหม็นของน้ำมัน มีเสียงดัง ได้ร้องเรียนไปยังผู้อำนวยการเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย แต่ไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า มีการเปรียบเทียบปรับบุคคลดังกล่าวแล้ว จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ของบ้านเมืองๆ แต่การที่ปล่อยปละจนมีการเปรียบเทียบปรับถึง 6 ครั้ง ถือว่าไม่สอดคล้องและกวัดข้น จึงเป็นการละเลย ส่วนกรณีตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ นั้น เห็นว่า เป็นการละเลยตามมาตรา 27 ที่ผู้อำนวยการเขตป้อมปราบศัตรูพ่ายมีหน้าที่ป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นในอนาคต

พิพากษาให้ผู้อำนวยการเขตป้อมปราบศัตรูพ่ายใช้อำนาจตามมาตรา 44 (2) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ สอดส่องและกวัดข้นไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติดังกล่าว และใช้อำนาจตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญขึ้นในอนาคต

(6) การออกใบอนุญาตประกอบกิจการค้าซึ่งเป็นที่ยังเกี่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณากฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารประกอบด้วย (คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1750/2546) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตทวีวัฒนาไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบโรงงานทำน้ำพริกแกง ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การทำโรงงานพริกแกงเป็นการประกอบกิจการค้าซึ่งเป็นที่ยังเกี่ยวหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องได้รับใบอนุญาต แต่อาคารที่ผู้ฟ้องคดีนำมาประกอบกิจการนั้นต้องติดตั้งเครื่องจักรที่มีกำลังผลิตน้อยกว่า 5 แรงม้า เมื่อเครื่องจักรทั้งหมดของผู้ฟ้องคดีมีกำลังผลิต 27.5 แรงม้า จึงไม่อาจออกใบอนุญาตได้ ศาลพิพากษายกฟ้อง

(หมายเหตุ : สำหรับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการฯ นั้น นอกจากจะต้องพิจารณากฎหมายว่าด้วยโรงงานแล้วจะต้องพิจารณากฎหมายอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขฯ นั้น ยังมีคำพิพากษาของศาลปกครองอื่น ๆ อีก เช่น คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 780/2547 คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 823/2547 เป็นต้น)

(7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนให้หมดไปหรือให้ลดลงเหมาะสมกับการดำรงชีพ (คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 422/2548) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากการประกอบกิจการของห้างสรรพสินค้าแห่งหนึ่งได้ก่อมลพิษในเรื่องของกลิ่นเหม็นจากโรงพักขยะของห้างฯ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้ห้างสรรพสินค้าดังกล่าวได้ดำเนินการมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวแล้ว แต่จากรายงานของกรมควบคุมมลพิษในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญและพยานของผู้ฟ้องคดี

พบว่ายังมีปัญหากลิ่นเหม็นรบกวนจากโรงพักขยะ สภาพดังกล่าวถือเป็นเหตุรำคาญที่มีผลกระทบต่อ
สภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของผู้พักอาศัย เมื่อนายกเทศมนตรีนครนนทบุรีมิได้ใช้
อำนาจตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลจึงพิพากษา
ให้นายกเทศมนตรีนครนนทบุรีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

(8) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่สามารถอ้างเพียงว่ามี
แผนในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวได้ (คำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่
154/2552) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ ผู้พักอาศัยที่พักอาศัยในหมู่บ้านจัดสรรได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าของทั้งโครงการ
ไป ทำให้พื้นที่ดังกล่าวมีผู้เข้าไปทิ้งและเผาขยะมูลฝอยบนทางถนนซึ่งเจ้าของสละให้เป็นสาธารณะ
สมบัติใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยผู้ถูกฟ้องคดี คือ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยทรายมีอำนาจหน้าที่
ในการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ ตามมาตรา 67 (2) และ (7) แห่ง
พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบมาตรา 18 วรรคแรก
แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้การจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขต
ราชการส่วนใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติม ใน ปี 2550
โดยแก้ไขเพิ่มเติม การเก็บและการขนด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ปัจจุบัน อบต. ไม่มีรถเก็บขนขยะ ชาวบ้านจึงดำเนินการเอง และมิ
การทิ้งและเผาขยะมูลฝอยรอบบริเวณทำให้เกิดกลิ่นและหมอกคลุ้งกระจาย อันเป็นเหตุให้เสื่อมหรือ
อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ ถือเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา 25 (4) แห่งพระราชบัญญัติการ
สาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่ง อบต. ห้วยทราย มีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
ตามมาตรา 26 รวมทั้งคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีนายก
องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.
2535 และมีอำนาจในการออกคำสั่งเพื่อระงับเหตุรำคาญตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (2) และ 44 (3)
แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เมื่อ
ปรากฏว่า อบต. ได้รับเรื่องร้องเรียน แต่ก็ได้ใช้อำนาจระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือจัดการตาม
ความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เหตุเดือดร้อนรำคาญเกิดขึ้นอีก หรือกำหนดมาตรการบังคับตามกฎหมาย
ที่รุนแรงเพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงได้รับความเสียหายอยู่ อบต. ไม่อาจอ้างแผนพัฒนา พ.ศ.2551-
2553 พัฒนาด้านการบริหารจัดการมลพิษจากควันและปัญหาของขยะมูลฝอยด้วยการก่อสร้างเตาเผา
ขยะ เนื่องจากเป็นการแก้ปัญหาในอนาคตต้องรองบประมาณก่อน ดังนั้น จึงถือเป็นการละเลยต่อ
หน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

นอกจากนี้ เมื่อ อบต. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 67 (2) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบกับมาตรา 18 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ดังนั้น อบต. จึงต้องดำเนินการรักษาความสะอาด เก็บ ขน หรือ กำจัดสิ่งปฏิกูลหรือขยะมูลฝอย และโฆษณาประชาสัมพันธ์ กวดขัน มิให้ผู้ใดปล่อยวักถ่ายมูลบนทางสาธารณะในพื้นที่โครงการหมู่บ้าน โดยมีให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนอีก ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ อบต. ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่แล้ว

อนึ่ง นอกจากคำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ข้างต้น ยังมีกรณีการประกาศเขตควบคุมมลพิษในท้องที่มาตาพุดด้วย ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่สามารถอ้างว่า โรงงานอุตสาหกรรมเกือบทั้งหมดให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหามลพิษตามแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษ และอ้างว่ามีแผนกำหนดมาตรการ งบประมาณ เป้าหมาย ระยะเวลาและเฝ้าระวังในเรื่องมาตรการลดมลพิษ ลดปริมาณการปล่อยทิ้งอากาศเสีย น้ำ และปริมาณของเสีย เพราะการดำเนินการเหล่านั้นได้ดำเนินการมานานแล้ว แต่ยังไม่สามารถควบคุม ลดและขจัดมลพิษได้ การที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมิได้ประกาศให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาตาพุดและพื้นที่ข้างเคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ 32/2552)

5.3.2.2 คดีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสารเคมี ของเสียอันตราย และมลพิษ

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

(1) ออกคำสั่งไม่อนุญาตและห้ามประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยมิชอบเนื่องจากไม่ให้เหตุผลในคำสั่ง (คดีหมายเลขแดงที่ อ. 364/2551) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้ใช้สถานที่ทำการค้าซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายประเภทซ่อมเครื่องจักรและพ่นสี โดยใช้อาคารเลขที่ 20/2 ซอยเกษมสินท์ 1 ถนนพระราม 1 แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่สำหรับประกอบกิจการ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตปทุมวัน แต่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธไม่รับต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีถึง 2 ครั้ง โดยอ้างว่า สถานประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างถูกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้หยุดประกอบกิจการชั่วคราว

ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ครั้งที่ 3 แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งไม่อนุญาตและห้ามประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจนกว่าจะได้รับอนุญาต โดยใช้เหตุผลใน

คำสั่งตามคำสั่งเดิม โดยมีได้มีข้อเท็จจริงอื่นใดที่ปรากฏชัดแจ้งและแสดงให้เห็นได้ว่า สถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกสุขลักษณะ หรือมีเหตุสมควรไม่ต่อใบอนุญาต ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

เห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญในขณะที่พิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตว่าสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดียังคงก่อเหตุรำคาญแก่ประชาชน ที่อาศัยข้างเคียงหรือมีข้อบกพร่องด้านสุขลักษณะหรือไม่อย่างไร

แม้ต่อมา มีการตรวจสอบการประกอบการของผู้ฟ้องคดี พบว่าแบบบำบัดมลพิษทางอากาศไม่มีประสิทธิภาพไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหามลพิษเหตุเดือดร้อนรำคาญก็ตาม แต่ก็เป็นการ ตรวจสอบภายหลังที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกคำสั่งนั้นมิได้อ้างข้อเท็จจริงดังกล่าว แต่ได้อ้างข้อเท็จจริงเดิมที่ใช้ในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดประกอบการเป็นการชั่วคราว ทำให้ยังพิจารณาและยังสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งผิดพลาดในข้อสาระสำคัญ จึงมีผลทำให้คำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(หมายเหตุ : เป็นกรณีที่พิจารณาเนื้อหาสาระในคำสั่งที่ออกไปแล้ว คำสั่งดังกล่าวไม่ให้เหตุผลจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะมาให้เหตุผลภายหลังก็ไม่ทำให้คำสั่งที่ไม่ชอบกลายเป็นคำสั่งที่ชอบได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ทำคำสั่งก็สามารถออกคำสั่งใหม่ที่ชอบด้วยกฎหมายได้)

นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาของศาลปกครองกลางซึ่งมีนัยยะเดียวกันด้วย ในกรณีที่ผู้ประกอบการได้แก้ไขปรับปรุงปัญหามลพิษทางอากาศแล้ว และไม่มีเรื่องร้องเรียนอีก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้โดยปราศจากข้อเท็จจริงสนับสนุน เนื่องจากข้อเท็จจริงตามสภาพได้เปลี่ยนไป คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 390/2549)

คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(1) อบต. ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแล้ว แต่ล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1414/2544) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐมเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตาม พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมมาในเขตจังหวัดของตน และโรงสีข้าวได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสีข้าวชนิดแยกแกลบและรำเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ปล่อยองเกินมาตรฐานคุณภาพในบรรยากาศที่กำหนดตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2538) แต่ไม่เกินมาตรฐานตาม

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (2536) จึงไม่อาจใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน บังคับได้ นายก อบต. จึงอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมีคำสั่งให้ระงับการดำเนิน กิจการชั่วคราว แต่เมื่อเสียงยังดังเกินค่าตามที่ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2543) เรื่อง ระดับเสียงรบกวน จึงถือได้ว่า นายก อบต. ปฏิบัติหน้าที่ในระงับเหตุรำคาญล่าช้า เกินสมควร

พิพากษาให้ นายก อบต. ใช้อำนาจตามมาตรา 28 แห่งกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และ อุตสาหกรรมจังหวัดนครปฐมใช้อำนาจตามมาตรา 39 แห่งกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติโรงงาน ให้ เจ้าของโรงสีข้าวระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญอันเกิดจากเสียง รวมทั้งให้ปฏิบัติเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุ เดือดร้อนรำคาญในอนาคต ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตรวจสอบให้เอกชนผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ ดำเนินการให้ถูกต้องด้วย

- คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 104/2547 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้อำนวยการเขตบางแคและเลยต่อหน้าที่ทำให้ตนได้รับความเดือดร้อน จากการประกอบกิจการโรงงานผลิตน้ำแข็งหลอดที่เกิดเสียงดัง และแรงสั่นสะเทือน ศาลพิพากษาให้ เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

- คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 444/2547 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบกิจการเคาะฟันสิ่รถยนต์ โดยเกิดเสียงดัง กลิ่นเหม็น จากการฟันสิ่ มีฝุ่นกระจาย ซึ่งได้ร้องเรียนไปยังปลัดกระทรวง อุตสาหกรรมแต่ไม่ได้รับการแก้ไข จึงขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตโรงงานและระงับเหตุเดือดร้อน

ศาลเห็นว่า การประกอบกิจการดังกล่าวถือเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง

(4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ผู้อำนวยการเขตลาดพร้าวมีหน้าที่ตามมาตรา 26 แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว และต้องดำเนินการตามมาตรา 27 มาตรา 28 ด้วย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อำนวยการเขตลาดพร้าวได้ดำเนินคดีอาญากับผู้ประกอบการจน ศาลยุติธรรมพิพากษาปรับ 3,000 และ 5,000 บาท จากนั้นก็ให้ฝ่ายอนามัยไปตรวจสอบอีก 2 ครั้ง จนมีคำสั่งให้หยุดการประกอบกิจการจนกว่าจะได้ปรับปรุงแก้ไขและได้รับอนุญาต เรื่อง กลิ่น สีและ เสียง จึงไม่ถือว่าผู้อำนวยการเขตลาดพร้าวละเลยต่อหน้าที่ แต่การประกอบกิจการดังกล่าวเป็นเหตุ เดือดร้อนรำคาญ พิพากษาให้กระทรวงอุตสาหกรรมเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว

- คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1298/2547 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้
คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากโรงงานรับจ้างพิมพ์สิ่งพิมพ์ลงบนพลาสติก กระดาษ โปสเตอร์และอื่น ๆ ปล่อยมลพิษทางกลิ่น ที่น้ำเสียลงคลอง ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า โรงงานดังกล่าวเป็นโรงงานจำพวก 3 มีการประกอบกิจการตลอดมา ระบายกลิ่น*ไอสารเคมีจากการพิมพ์และ* *อบชิ้นงาน*โดยไม่ผ่านระบบขจัดกลิ่น ส่งกลิ่นเหม็นรบกวน แม้จะมีการสั่งการให้หยุดประกอบกิจการ และให้แก้ไข แต่ก็ไม่มีการปฏิบัติตามอย่างชัดเจน การที่อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมใช้แต่กระบวนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ประกอบการอย่างเดียวฐานฝ่าฝืนคำสั่งของตน ก็ไม่ทำให้โรงงานเซ็ดหลาบ การไม่ใช้อำนาจทางปกครองโดยการผูกมัดประทับตราเครื่องจักรของโรงงานตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ กำหนด จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ศาลจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวภายใน 30 วัน

(หมายเหตุ : แม้จะเป็นกรณีที่หน่วยงานได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้มาตรการต่าง ๆ แล้ว แต่ไม่ได้ใช้อำนาจทางปกครองที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายโดยตรง จึงยังเป็นกรณีที่ถือว่าหน่วยงานละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย)

- คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1419/2548 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้
คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากบริษัทที่เป็นโรงงานผลิตรองเท้าและส่วนประกอบของรองเท้าพื้นใย พีวีซี หนังสือแท่งและหนังสือเย็บ ส่งกลิ่นเหม็นให้ระคายต่อระบบทางเดินหายใจ และมีกลิ่นขอให้นายกเทศมนตรีตำบลสำโรงเหนือตรวจสอบและเพิกถอนใบแจ้งประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า โรงงานตั้งอยู่ในผังเมืองอยู่ในเขตที่ดินพาณิชยกรรม ต้องห้ามตั้งโรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และไม่ได้รับยกเว้นให้ประกอบกิจการโรงงานได้ และนายกเทศมนตรีตำบลสำโรงเหนือได้ตรวจพบเหตุเดือดร้อนรำคาญเกิดจากกลิ่นสารเคมีและสีที่ใช้พ่นรองเท้า ได้ให้โรงงานแก้ไขแล้วแต่เหตุดังกล่าวยังไม่หมดสิ้นไป จึงเป็นกรณีที่อุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ หัวหน้าฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ) และนายกเทศมนตรีตำบลสำโรงเหนือละเลยต่อหน้าที่ตามที่*กฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ต้องปฏิบัติ*

ศาลพิพากษาให้เพิกถอนใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงาน และให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ และหัวหน้าฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรปราการ) ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ และให้นายกเทศมนตรีตำบลสำโรงเหนือปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ สั่งระงับการประกอบกิจการโรงงานพิพาท

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตรวจสอบไม่ให้เอกชนรายใดประกอบกิจการที่ต้องมีการควบคุมหรือต้องมีใบอนุญาต โดยไม่ได้รับใบอนุญาต

- คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1627-1628/2547 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นายกเทศมนตรีเมืองเสนาละเลยให้มีการประกอบอาชีพกักรดทำทอง ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ฟ้องคดี กรณีนี้ตามมาตรา 25 (4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดว่าการกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้ถือว่าเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น และมาตรา 26 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งระงับเหตุรำคาญด้วย ประกอบมีเทศบัญญัติเทศบาลเมืองเสนาว่าด้วยกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2543 ข้อ 6.5 ห้ามมิให้มีการปิด ล้างโลหะด้วยเครื่องจักร สารเคมี หรือวิธีการอื่นใด ยกเว้นการผลิตโลหะเป็นภาชนะ เครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์หรือเครื่องใช้ต่างๆ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการลักลอบกักรดทำทองโดยที่นายกเทศมนตรีอ้างว่าตรวจสอบไม่ได้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ศาลจึงพิพากษาให้นายกเทศมนตรีเมืองเสนาปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดภายใน 60 วัน

(หมายเหตุ : แม้จะตรวจสอบไม่ได้ว่ามีการประกอบกิจการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็ถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ เพราะกฎหมายกำหนดให้ต้องตรวจสอบ มีข้อสังเกตด้วยว่า หากปล่อยให้หน่วยงานอ้างว่าตรวจสอบไม่ได้ ก็อาจเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบด้วย)

- คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 145/2548 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

นายกเทศมนตรีตำบลบางศรีเมืองปล่อยให้เอกชนรายหนึ่งใช้อาคารเลขที่ 89/135 เป็นที่เก็บสะสมกระสอบบรรจุสมุนไพรเพื่อจำหน่ายในลักษณะโกดังสินค้า เป็นเหตุให้เกิดกลิ่นเป็นที่ระคายเคืองทางเดินหายใจผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านใกล้เคียง โดยกิจการดังกล่าวถือเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ต้องมีการควบคุมตามข้อ 5 (13) (6) แห่งเทศบัญญัติเทศบาลตำบลบางศรีเมือง เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ.2544

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าของกิจการดังกล่าวไม่มีใบอนุญาต นายกเทศมนตรีจึงสั่งให้หยุดประกอบกิจการโกดังสินค้าจนกว่าจะได้รับอนุญาต จึงถือว่าไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตรวจสอบไม่ให้เอกชนรายใดประกอบกิจการที่ต้องมีการควบคุมหรือต้องมีใบอนุญาต โดยไม่ได้รับใบอนุญาต นอกจากนั้น ต้องตรวจวัดค่ามาตรฐานต่าง ๆ ไม่ให้เกินที่กฎหมายกำหนดไว้

- คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 632/2547 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนจากกรณีท่อระบายน้ำโรงงานอุตสาหกรรมและผู้อำนวยการเขตดินแดงปล่อยปล่อยให้กิจการอุ้มเคาะพ่นสีรถยนต์ในย่านที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีก่อเสียงดัง กลิ่นเหม็น ฝุ่นละอองกระจาย

มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ฯ - ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา 32 (1) เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อน ประกอบกับข้อ 4 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการค้าซึ่งเป็นที่ยังเกี่ยวหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ พ.ศ. 2519 กำหนดให้กิจการประเภทการพ่นสีและการซ่อมเครื่องยนต์เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องมีการควบคุม

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อำนวยการเขตดินแดงพบว่าบริษัทแห่งหนึ่งมีได้รับใบอนุญาตก็ได้มีการตรวจสอบและออกคำสั่งให้หยุดการประกอบการไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับอนุญาต พร้อมทั้งได้แจ้งความต่อตำรวจแล้ว อีกทั้งยังทำการตรวจสอบไม่ปรากฏว่าพบปริมาณสารเบนซีน ไซลีน และโทลูอีนซึ่งเป็นสารมลพิษที่เกิดจากขบวนการพ่นสีรถยนต์ จึงได้ออกใบอนุญาตให้บริษัทดังกล่าวทำการค้าซึ่งเป็นที่ยังเกี่ยวหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เมื่อตรวจวัดเสียงปรากฏว่า เสียงที่ตรวจวัดได้มีค่าไม่เกินมาตรฐานตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2543) แต่ก็ไม่ใช่ค่าที่แท้จริง จึงถือว่ามีเหตุเดือดร้อนรำคาญอยู่ เมื่อไม่ระงับเหตุดังกล่าวให้หมดสิ้นไปจึงเป็นการละเลย

ศาลจึงพิพากษาให้ผู้อำนวยการเขตดินแดงปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ โดยให้ระงับเหตุที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานของบริษัทดังกล่าวให้หมดสิ้นไปภายใน 30 วัน

- คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1763-1766/2549 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

ผู้ฟ้องคดีที่ 1 (มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม) ฟ้องว่า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพไม่ควบคุมดูแลรถโดยสารและรถร่วม ปล่อยควันดำทำให้เกิดมลพิษทางอากาศที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณสุข จึงฟ้องขอให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพและกรมควบคุมมลพิษปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะฟ้องคดีได้ และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้รถมีสภาพมั่นคงแข็งแรง และต้องไม่อยู่ในสภาพที่อาจทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัย เมื่อรถที่จัดมาให้บริการมีควันดำจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่

ส่วนกรมควบคุมมลพิษ กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า ในกรณีรถโดยสารประจำทาง กรมควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ จึงไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่

ศาลจึงพิพากษาว่า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยปล่อยให้มีรถโดยสารของตนหรือรถร่วมบริการเอกชนออกวิ่งโดยปล่อยมลพิษจากไอเสียเกินมาตรฐาน และกำหนดค่าบังคับให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่ให้รถประจำทางซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตนทั้งที่เป็นรถประจำทางที่ตนเดินรถเอง และรถประจำทางที่ร่วมบริการก่อให้เกิดมลพิษจากไอเสียเกินมาตรฐานอีก และให้รายงานผลการตรวจวัดไอเสียของรถโดยสารขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพและรถร่วมบริการเอกชนต่อศาลทุก 3 เดือน เป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

(5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รวบรวมรายงานจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษส่งให้พนักงานควบคุมมลพิษ (คำพิพากษาของศาลปกครองนครราชสีมา คดีหมายเลขแดงที่ 62/2548) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

กรณีพิพาทในคดีนี้ สืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีเชื่อว่าสาเหตุที่ปลาตายเป็นจำนวนมากมาจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานผลิตเยื่อกระดาษ บริษัท ฟินิกซ์ พัลพ แอนด์ เพเพอร์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งทางจังหวัดขอนแก่นได้เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้าร่วมประชุม และมีการยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งศาลจังหวัดขอนแก่นพิพากษาให้โรงงานฯ จ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ในคดีนี้ มีข้อเท็จจริงว่า โรงงานผลิตเยื่อกระดาษ บริษัท ฟินิกซ์ พัลพ แอนด์ เพเพอร์ จำกัด (มหาชน) ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานจากกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการปล่อยน้ำเสีย คือ ต้องนำน้ำทิ้งทั้งหมดที่ผ่านการบำบัดแล้วไปใช้ในการปลูกสวนป่ายูคาลิปตัส โดยไม่มีการรั่วไหลลงสู่แหล่งน้ำใกล้เคียง

ต่อมา มีราษฎรร้องเรียนว่ากิจการของบริษัทก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ปลาในกระชังที่เพาะเลี้ยงไว้ในลำน้ำพอง กรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่จึงตรวจสอบแล้วพบว่าเป็นเหตุมาจากการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาตของโรงงานฯ ดังกล่าว เพราะมีการระบายน้ำทิ้งออกนอกบริเวณโรงงานและรั่วไหลลงสู่บึงห้วยโจด กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้สั่งให้หยุดการเดินเครื่องโรงงาน เพื่อให้แก้ไขปัญหาเรื่องการใช้น้ำเสียที่บริเวณกองวัตถุดิบ และมีการชะล้างสารเคมี (คลอรีนไดออกไซด์) ลงสู่ห้วยโจดและลำน้ำพอง รวมทั้งแก้ไขปัญหาล้างสวะ

กากของเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตเพื่อไม่ให้เกิดการชะล้างกากของเสียลงสู่แหล่งน้ำ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

สำหรับกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบการโรงงานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ หรือมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ขึ้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสม ภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อโรงงานได้แก้ไขตามคำสั่งแล้ว จึงได้รายงานผลต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมต่อไป

และต่อมา โรงงานฯ ขออุทธรณ์ว่าได้แก้ไขปัญหาแล้ว กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้อนุญาตให้โรงงานทดลองเดินเครื่องจักร และส่งเจ้าหน้าที่ไปเฝ้าระวัง แต่พบว่าโรงงานปฏิบัติผิดเงื่อนไขอีก พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมก็ได้เพิกเฉยละเลยต่อการแก้ปัญหา โดยได้สั่งให้แก้ไขปรับปรุงและสั่งปรับทุกครั้ง นอกจากนี้ ยังได้ประสานความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นหาสาเหตุเพื่อช่วยเหลือราษฎร อันแสดงให้เห็นว่ากรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานแล้ว จึงไม่ถือเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมดูแลโรงงานให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาต

สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คือ นายกองคํการบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใส นั้น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ประกอบกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ถือว่า เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งมาตรา 80 และ 81 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสียของตนเองและต้องจัดทำรายงานส่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องรวบรวมรายงานส่งให้พนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายกองคํการบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใสได้ดำเนินการตรวจสอบความเสียหายและรายงานต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง และแจ้งให้โรงงานจัดเก็บข้อมูลแสดงผลการทำงานของระบบเครื่องมือบำบัดและกํจัดน้ำเสียภายในโรงงานรายงานให้ อบต. กุดน้ำใส ทราบเดือนละ 1 ครั้ง แล้ว จึงถือได้ว่า นายกองคํการบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใสได้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 แล้ว

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ. 2535 มาตรา 25 นายกองคํการบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใสในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขต อบต.กุดน้ำใส จึงมีหน้าที่ต้องระงับกํจัด และควบคุมเหตุรำคาญในพื้นที่ของตน โดยกํหนดมาตรการและมีคํสั่งให้แก้ไขภายในเวลาที่กํหนด อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์น้ำในลำน้ำพองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังสรุปไม่ได้ช้ยเหตุว่าสาเหตุที่ทำให้ลำน้ำเน่าเสียนั้นเกิดจากการระบายน้ำทิ้งจากโรงงานเพียงสาเหตุเดียว แต่โดยสภาพที่มีฝายกั้นทำให้น้ำไหลช้าก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่ง นายกองคํการบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใสจึงยังมีอาจออก

คำสั่งให้โรงงานดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข แต่ก็ได้เพิกเฉยโดยรายงานเหตุการณ์ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดมา จึงฟังได้ว่า นายกองคการ บริหารส่วนตำบลกุดน้ำใสมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติเพื่อระงับเหตุรำคาญแต่อย่างใด รวมถึงมิได้ละเลยต่อหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมใน เขต อบต. ตามมาตรา 67 (7) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ด้วย

อนึ่ง หากประชาชนหรือผู้เดือดร้อนรำคาญจากการละเลยต่อหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการจัดการดูแลสถานกำจัดขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำต้องมีหนังสือร้องขอให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ปกครอง (คำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ 89/2547)

นอกจาก คดีต่าง ๆ ข้างต้น ยังมีคดีที่เกี่ยวกับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกฟ้องว่า ละเลยหรือละเมิดต่อกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขอีกเป็นจำนวนมาก เช่น คำพิพากษาของศาล ปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 239/2549 คดีหมายเลขแดงที่ 423/2549 คดีหมายเลขแดงที่ 424/2549 คดีหมายเลขแดงที่ 444/2549 คดีหมายเลขแดงที่ 668/2549 คดีหมายเลขแดงที่ 809/2549 คดีหมายเลขแดงที่ 894/2549 คดีหมายเลขแดงที่ 1977/2549 คดีหมายเลขแดงที่ 792/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 804/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 911/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 928/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 1127/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 1762/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 1895/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 55/2551 คดีหมายเลขแดงที่ 1279/2551 คดีหมายเลขแดงที่ 34/2552 คดีหมายเลขแดงที่ 205/2552 คดีหมายเลขแดงที่ 810/2552 คดีหมายเลขแดงที่ 1274/2552 คดีหมายเลขแดงที่ 1516/2552 คดีหมายเลขแดงที่ 1931/2552 คดีหมายเลขแดงที่ 513/2553 คดีหมายเลขแดงที่ 543/2553 คดีหมายเลขแดงที่ 714/2553 คดีหมายเลขแดงที่ 1192/2553 คดีหมายเลขแดงที่ 1479/2553 หรือคำพิพากษาของศาลปกครองระยอง คดีหมายเลข แดงที่ 80/2547 คดีหมายเลขแดงที่ 201/2550 หรือคำพิพากษาของศาลปกครองพิษณุโลก คดีหมายเลขแดงที่ 206/2548 คดีหมายเลขแดงที่ 67/2550 หรือคำพิพากษาของศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขแดงที่ 397/2546 หรือคำพิพากษาของศาลปกครองนครราชสีมา คดีหมายเลขแดงที่ 1/2547 คดีหมายเลขแดงที่ 21/2551 หรือคำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ 154/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 333/2553 เป็นต้น รวมทั้งคดีเกี่ยวกับการละเลยหรือการละเมิดต่อ กฎหมายว่าด้วยโรงงาน เช่น คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1533/2549

คดีหมายเลขแดงที่ 484/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 844/2552 คดีหมายเลขแดงที่ 1792/2552
คดีหมายเลขแดงที่ 1832/2552 เป็นต้น

5.3.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นกระทำละเมิด

5.3.3.1 คดีที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะหรือของเสียทั่วไป หรือคดีอื่นที่เกี่ยวข้อง

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

(1) เทศบาลนำขยะไปทิ้งในที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมิได้อนุญาต (คดีหมายเลขแดงที่ อ.89/2553)
มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

แม้ที่ดินตาม ภ.บ.ท. 5 ซึ่งเทศบาลตำบลเขาวงนำขยะไปทิ้งจะเป็นที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีมีเพียง
สิทธิครอบครอง แต่ผู้ที่มีสิทธิครอบครองที่ดินย่อมมีสิทธิปลดเปลื้องการรบกวนจากผู้สอดเข้าเกี่ยวข้อง
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ตามมาตรา 1374 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า การกระทำของเทศบาลตำบลเขาวงที่นำขยะมูลฝอยและ
สิ่งปฏิกูลไปทิ้งในที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายและเป็นการ
กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยเทศบาลตำบลเขาวงมิได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น
และมีคำยืนยันคำให้การแก้ข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ต้องพิจารณาว่าการดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอย
และสิ่งปฏิกูลของเทศบาลตำบลเขาวงเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติการจัดการขยะ
มูลฝอยและสิ่งปฏิกูลหรือไม่

เมื่อนายกเทศมนตรีตำบลเขาวงและเทศบาลตำบลเขาวงกระทำการอันเป็นการละเมิด
ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการปลดเปลื้องการรบกวนอันเป็น
การละเมิดนั้น และมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอีกด้วย และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองย่อมจะต้องมี
หน้าที่ปลดเปลื้องการรบกวนนั้น รวมทั้งจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้นเช่นกัน

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพียงแต่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการฝังกลบขยะมูลฝอย
และสิ่งปฏิกูลในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยมีได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการขนย้ายขยะมูลฝอยและ
สิ่งปฏิกูลนั้นออกไป และมีได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการเพื่อให้ที่ดินนั้นกลับคืนสภาพดังเดิม จึง
ไม่ถูกต้อง สำหรับเหตุผลของศาลปกครองชั้นต้นที่ว่า หากมีการขุดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลขึ้นมาเพื่อ
นำไปทิ้งยังที่อื่นจะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องกลิ่นและการฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ
ต่อผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญนั้น เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดี
ทั้งสองจะต้องดำเนินการป้องกันและแก้ไข เพื่อมิให้เกิดการกระทำละเมิดนั้นขึ้น โดยมีอาจอ้างถึง
ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีในการแก้ไขเยียวยาเพื่อจะมิต้องกระทำการ
ดังกล่าว อีกทั้งเมื่อคำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีหากปล่อยให้กองขยะ

มูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่มีปริมาณถึง 75 ตัน ฝังอยู่ภายใต้ที่ดินของตนตลอดไปกับความเดือดร้อนเสียหายที่จะเกิดกับผู้ฟ้องคดีเพียงชั่วคราวจากกลิ่นเหม็นและการฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองของขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเมื่อมีการขนย้ายออกไป ความเดือดร้อนเสียหายที่จะเกิดกับผู้ฟ้องคดีจากการถูกรอนสิทธิการใช้สอยที่ดินทั้งในปัจจุบันและในอนาคตย่อมมากกว่า

(หมายเหตุ : กรณีนี้ แม้เจ้าของที่ดินเป็นเพียงผู้มิสิทธิครอบครอง เทศบาลก็จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตจากผู้ครอบครองที่ดินเสียก่อนนำขยะไปทิ้ง เมื่อละเมิดแล้วก็ต้องแก้ไขโดยหลักคือการทำให้คืนสู่สภาพเดิม ซึ่งกรณีต้องขนขยะออกไปแล้วปรับปรุงที่ดินให้อยู่ในสภาพเดิม ไม่ใช่เพียงทำการฝังกลบขยะไว้ภายใต้ที่ดินพิพาท)

(2) คดีเกี่ยวกับการกำจัดขยะที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ถือเป็นคดีที่มีประโยชน์ต่อส่วนรวม ศาลสามารถรับไว้พิจารณาได้แม้ว่าจะฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีแล้วก็ตาม (คดีหมายเลขแดงที่ อ. 356/2550) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายได้อนุมัติให้เทศบาลดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยให้ท้องถิ่นสภาตำบลห้วยสัก ซึ่งเป็นการดำเนินการนอกเขตเทศบาลโดยมีเงื่อนไขจะต้องได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขภาพสภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2497 มาตรา 57 ทวิ (2) ต่อมา มีการร้องเรียนว่ากำจัดขยะได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ และปรากฏว่าการให้ความยินยอมในการดำเนินการกำจัดขยะของสภาตำบลห้วยสักลงนามโดยนาย ก. ในฐานะประธาน ไม่ปรากฏว่าได้มีการเรียกประชุมกรรมการสภาตำบลเพื่อมีมติให้ความยินยอม ในการเสนอขายที่ดินในเขตพื้นที่เพื่อดำเนินกิจการข้างต้นจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะเป็นฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่เหตุแห่งการฟ้องคดียังคงมีอยู่และเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงรับไว้พิจารณา และไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ แม้ว่าการอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้อยู่บังคับของคำสั่งและมีผู้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง จึงพิพากษาให้เพิกถอนการอนุมัติให้ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยของผู้ว่าราชการจังหวัด

ส่วนกรณีบ่อกำจัดขยะก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อคุณภาพชีวิต สวัสดิภาพและสิ่งแวดล้อมของประชาชนในพื้นที่นั้น เมื่อเทศบาลได้มีการแก้ไขและป้องกันรวมทั้งศาลปกครองชั้นต้นได้ไปตรวจสถานที่ไม่พบกลิ่นเหม็นและไม่มีแมลงวันชุกชุม จึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ แม้จะเป็นการฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้

หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งฟ้องดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่อนุมัติให้เทศบาลดำเนินการกำจัดขยะไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีคำพิพากษาห้ามเทศบาลดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวอีก

คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำการกำจัดขยะให้ถูกต้องด้วยสุลักษณะหรือตามหลักวิชาการ

- คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1097/2548 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีที่ดินติดกับที่ของเทศบาลเมืองสิงห์บุรีที่ใช้ในการทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูล จึงได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นรบกวน มีน้ำเน่าไหลซึมเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี มีการจุดไฟเผาไหม้ขยะและสิ่งปฏิกูลอยู่ตลอด จึงขอให้หยุดการกระทำละเมิดหรือให้ซื้อที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปในราคาท้องตลาด

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 53 (1) และ มาตรา 50 (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และ มาตรา 18 วรรคหนึ่ง มาตรา 20 (3) มาตรา 25 (1) และ (4) ประกอบกับเทศบาลเมืองสิงห์บุรีเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ จึงสรุปได้ว่า การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของเทศบาลเมืองสิงห์บุรี ในส่วนวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยนั้น แม้จะไม่ปรากฏว่า กรณีได้มีกฎหมายของท้องถิ่นกำหนดวิธีการหรือมาตรฐานด้านการสาธารณสุขเอาไว้โดยตรง แต่ก็จะต้องกระทำไปภายใต้บังคับของหลักการแห่งกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และจะต้องไม่เป็นการกระทำละเมิดให้บุคคลอื่นเสียหายตามหลักการที่ว่า การกำจัดขยะจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องด้วยสุลักษณะตามสภาพหรือตามลักษณะของสถานที่นั้น ๆ ดังที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดเพื่อการดังกล่าว รวมทั้งต้องไม่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หากเกิดเหตุดังกล่าวเทศบาลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดเหตุรำคาญได้

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การกำจัดขยะของเทศบาลเมืองสิงห์บุรีได้ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดี ในเรื่องควันจากการจุดไฟเผาขยะ กลิ่นเหม็นที่เกิดจากการหมักหมมของขยะ และน้ำเน่าเสียและไหลซึมเข้าสู่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจริง จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ศาลจึงพิพากษาให้เทศบาลปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขภายใน 60 วัน

- คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 648/2551 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

นายก อบต. บ้านป่า ได้นำขยะและอนุญาตให้หน่วยงานก่อสร้างโรงไฟฟ้าแก่งคอย 2 นำขยะไปทิ้งที่บ่อขยะของ อบต. บ้านป่า โดยใช้วิธีฝังกลบ จนมีสภาพขยะอยู่เกือบเต็มพื้นที่ และ อบต. บ้านป่า ไม่สามารถฝังกลบได้ทั้งหมด ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น มีน้ำซังปะปนอยู่กับขยะ และด้านเหนือของบ่อขยะ มีน้ำจากบ่อขยะซึ่งอยู่ตามแนวถนน มีร่องรอยการเผาขยะของกลุ่มผู้เก็บเศษขยะ จึงเป็นวิธีการกำจัดขยะไม่ถูกหลักสุขาภิบาลก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตาม มาตรา 67 (2) และ (7) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ประกอบกับ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ แม้จะอ้างว่ากำลังก่อสร้างเตาเผาขยะแทนการจัดการขยะโดยการฝังกลบเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว คาดว่าจะเสร็จในปี 2551 ก็ตาม แต่เมื่อขณะนี้เหตุเดือดร้อนรำคาญจากบ่อขยะยังอยู่ หากไม่ได้รับการแก้ไขให้ถูกหลักสุขาภิบาลอาจก่อให้เกิดผลกระทบมากยิ่งขึ้นจนไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้

ศาลจึงพิพากษาให้ อบต. บ้านป่า ดำเนินการกำจัดขยะที่อยู่บริเวณบ่อขยะพิพาท และห้ามนำขยะมาทิ้งอีกต่อไปจนกว่าจะกำจัดขยะที่มีอยู่เดิมให้เรียบร้อยตามหลักสุขาภิบาล

- คำพิพากษาของศาลปกครองนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขแดงที่ 173/2549 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องว่า เทศบาลตำบลเขาวงและนายกเทศมนตรีตำบลเขาวงได้ขุดหลุมในเขตพื้นที่ของผู้ฟ้องคดีเพื่อใช้เป็นสถานที่ทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูล โดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและไม่ได้มีการป้องกันและทำลายเชื้อโรคหรือโรคติดต่อจากสิ่งปฏิกูลเสียก่อน การกระทำดังกล่าวรบกวนการอยู่อาศัยโดยปกติสุข และยังเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแทรกซึมลงไปในดินทำให้พืชผลเสียหาย

ศาลเห็นว่า การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเป็นหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง และ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่กำหนดว่า การจัดการด้วยประการใด ๆ เพื่อบำบัดและขจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพของแข็งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งขณะนี้มีเพียงมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดว่า การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีอำนาจในการกำจัดขยะมูลฝอย โดยไม่มีหน้าที่ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แต่การดำเนินการกำจัดขยะโดยการขุด ฝัง กลบนั้น ในทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับว่าต้องใช้เกณฑ์มาตรฐานและแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ซึ่ง

กำหนดให้ต้องมีการบำบัดขยะตามที่กำหนดไว้ในเกณฑ์มาตรฐานฯ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการกลบฝังด้วยดินและเศษหินเท่านั้น นอกจากนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะอ้างว่าได้ดำเนินการโดยใช้กรรมวิธีเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ก็ไม่ปรากฏรายละเอียดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำการเตรียมบ่อกลบฝังขยะถูกต้องตามหลักวิชาการอย่างไร รวมทั้งไม่มีการออกแบบรายละเอียดลักษณะของหลุม เพื่อนำมาพิจารณาว่ามีความจำเป็นจะต้องมีแผ่นรองพื้นป้องกันการไหลของน้ำและมาตรการอื่น ๆ และการคัดเลือกสถานที่ฝังกลบขยะกระทำโดยขัดต่อเกณฑ์มาตรฐานและแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน ซึ่งกำหนดให้สถานที่ฝังตั้งอยู่ห่างจากบ่อน้ำหรือโรงผลิตน้ำประปาไม่น้อยกว่า 700 เมตร และควรห่างจากแหล่งน้ำธรรมชาติหรือมนุษย์สร้างขึ้น ไม่น้อยกว่า 300 เมตร แต่ระยะห่างจากแหล่งน้ำใช้ของผู้ฟ้องคดีมีระยะเพียงไม่เกิน 163 เมตรเท่านั้น นอกจากนี้ ยังปรากฏว่า การกำจัดขยะยังไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่มีมาตรการป้องกันที่ถูกต้องตามวิชาการ โดยเฉพาะไม่มีการเตรียมการและดำเนินการเกี่ยวกับการรวบรวมและสุขะขยะมูลฝอย และระบบป้องกันการปนเปื้อนของมลพิษ อันอาจเป็นสาเหตุทำให้เกิดมลพิษปนเปื้อนออกสู่สิ่งแวดล้อมได้ จึงอาจทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีในเรื่องกลิ่นเหม็น มีการรบกวนของแมลงวัน และอากาศเสีย

ดังนั้น จึงเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบละเมิด

(2) นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำการกำจัดขยะให้ถูกต้องด้วยสุลักษณะหรือตามหลักวิชาการแล้ว ต้องป้องกันไม่ให้เกิดเหตุอื่นใดในสถานที่กำจัดขยะด้วย

- คำพิพากษาของศาลปกครองพิษณุโลก คดีหมายเลขแดงที่ 399/2549 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ เทศบาลตำบลชาณุวรลักษบุรีมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ทิ้งขยะของตนที่เขากระลอน อำเภอลำปางบุรี จ.กำแพงเพชร ซึ่งอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ อบต.ป่าพุทรา โดยรับผิดชอบต่อจากสุขาภิบาลชาณุวรลักษบุรี และเป็นผู้ดำเนินการเก็บ ขน และกำจัดขยะด้วยตนเอง โดยการนำขยะในเขตของ ทต. ชาณุวรลักษบุรี ไปทิ้งในที่ทิ้งขยะที่อยู่ในเขต อบต. ป่าพุทรา

ทต. ชาณุวรลักษบุรี ทำรั้วลวดหนามกั้นระหว่างที่ทิ้งขยะดังกล่าวกับที่ดินปลูกอ้อยของผู้ฟ้องคดี ต่อมา เกิดเหตุเพลิงไหม้อ้อยของผู้ฟ้องคดีเสียหายทั้งหมด มีต้นเหตุร่องรอยเพลิงไหม้เกิดที่บริเวณที่ทิ้งขยะของ ทต. ชาณุวรลักษบุรี ติดต่อบริเวณไร้อ้อย และผลจากการตรวจสอบภาพถ่ายและพยานบุคคล พบว่า กองขยะยังมีไฟคุกรุ่นมองเห็นควันไฟได้ และเคยเกิดเพลิงไหม้มาก่อนหน้านี้ ทั้งยังปรากฏว่าภายหลังเกิดเหตุมีการจ้างผู้รับเหมาทำการฝังกลบขยะ จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า ทต. ชาณุวรลักษบุรี ได้ใช้วิธีการกำจัดขยะก่อนเกิดเหตุโดยวิธีการฝังกลบและกำชับเจ้าหน้าที่ไม่ให้เผาขยะ น่าเชื่อได้ว่า ทต. ชาณุวรลักษบุรี ไม่ควบคุมรับผิดชอบการกำจัดขยะโดยวิธีการฝังกลบและปล่อยให้

การจุดไฟในที่ทิ้งขยะ และปล่อยให้เกิดเพลิงไหม้จากกองขยะในที่ทิ้งขยะของเทศบาลไหม้รั้อยของ
ผู้ฟ้องคดี

ดังนั้น เมื่อ ทต. ขามวรุณลักษบุรี มีหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2549 และมาตรา 18 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการ
สาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลที่ทิ้งขยะมิให้มีการจุดไฟเผาขยะ กรณีนี้จึงเป็น
การที่ ทต. ขามวรุณลักษบุรี กระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีโดยเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย
กำหนดให้ปฏิบัติ

- คำพิพากษาของศาลปกครองนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขแดงที่ 154/2553 มีเนื้อหา
โดยสรุปดังนี้

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอ้างว่าที่ดินดังกล่าวติดกับที่ดิน
เทศบาลเมืองชุมพรเข้าไว้เพื่อกำจัดขยะมูลฝอย โดยได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของ ทม.
ชุมพร นำขยะมาทิ้งและเผาทำลาย แต่ในระหว่างที่เผากำจัดขยะนั้น เจ้าหน้าที่ปล่อยให้ขยะมูลฝอยไม่ได้
ควบคุมดูแลทำให้ไฟลุกลามไหม้พืชผลทางการเกษตรของผู้ฟ้องคดีเสียหาย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทม. ชุมพร มีภาระหน้าที่ในการเก็บและกำจัดขยะในเขตปกครองของ
ตนและได้กำหนดให้พื้นที่แห่งหนึ่งใช้เป็นที่ทิ้งขยะไม่ใช่บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่ละเลยการ
ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยปล่อยให้มีการทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลใน
บริเวณอื่น (ที่ดินที่ติดกับผู้ฟ้องคดี) อันถือได้ว่าเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 53 (1)
แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 32 (2) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ
ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 แต่การละเลยดังกล่าวนี้มีเพียงจะสร้างความ
เดือดร้อนรำคาญอันเกิดจากขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ได้แก่ กลิ่นเหม็นของขยะ การฟุ้งกระจาย และ
สารพิษ เกิดแหล่งเพาะพันธุ์ พาหะนำโรค ตลอดจนความเดือดร้อนรำคาญอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดความ
เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพตามมาตรา 25 (1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.
2535 เท่านั้น

กรณีความเสียหายอันเกิดจากการเผาทำลายขยะดังกล่าว จึงไม่ใช่ความเสียหายที่เกิดจาก
การที่ ทม. ชุมพร ละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง อีกทั้ง ไม่มีพยานหลักฐานแน่ชัดว่าผู้จุดไฟเผาเป็น
เจ้าหน้าที่ของเทศบาลอันจะถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิด ทม. ชุมพร จึงไม่ต้องรับผิดชอบ

(หมายเหตุ : คดีนี้ต่างจากคดีของเทศบาลตำบลขามวรุณลักษบุรีซึ่งเหตุไฟไหม้เกิดในสถานที่
กำจัดขยะของตนเองจึงต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ในคดีนี้ เป็นเหตุไฟไหม้ที่
ไม่ได้เกิดจากสถานที่กำจัดขยะของเทศบาล ซึ่งทำให้เทศบาลไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิด
จากไฟไหม้ดังกล่าว)

5.3.3.2 คดีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสารเคมี ของเสียอันตราย และมลพิษ

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

(1) เจ้าหน้าที่ของ อบต. ฉีดพ่นสารกำจัดวัชพืชทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย (คดีหมายเลขแดงที่ อ. 533/2551) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

เจ้าหน้าที่ของ อบต. เจ็ดริ้ว (สมุทรสาคร) กับพวกได้ฉีดพ่นสารกำจัดวัชพืช โดยประมาท เลินเล่อเป็นเหตุให้ต้นอ่อนของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนที่ อบต. เจ็ดริ้ว อ้างว่า เป็นเหตุสุดวิสัยเนื่องจากมีลมพัดเอาสารเคมีบางส่วนเข้าไปในสวนอ่อนของผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่เป็นการ กระทำละเมิดนั้น เห็นว่า "เหตุสุดวิสัย" นั้น ต้องเป็นเหตุที่มีอาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบ หรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้นจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลใน ฐานะและภาวะเช่นนั้น แต่การที่มีลมพัดเป็นเหตุให้สารเคมีฟุ้งกระจายไปยังสวนอ่อนของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของ อบต. สามารถที่จะป้องกันหรือหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัยตามที่ อบต. เจ็ดริ้ว กล่าวอ้างแต่อย่างใด อุทธรณ์ของ อบต. เจ็ดริ้ว ฟังไม่ขึ้น

เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ของ อบต. เป็นเหตุให้ใบและยอดอ่อนมีลักษณะหงิกงอและ เหนียว อันเกิดจากการได้รับสารกำจัดวัชพืชที่ฟุ้งกระจายในการฉีดพ่นสารกำจัดวัชพืชดังกล่าว ทำให้ ผู้ฟ้องคดีต้องเก็บเกี่ยวผลผลิตช้าลงและต้องจ่ายค่าปุ๋ย ค่ายา ค่าอาหารเสริม ค่าแรงงานเพื่อ ดำเนินการฟื้นฟูสภาพต้นอ่อนที่ถูกสารกำจัดวัชพืช รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นๆ อีก ดังนั้น ค่าใช้จ่าย ดังกล่าวจึงเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายไปในการฟื้นฟูต้นอ่อน หากผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่าย เฉพาะค่าอาหารเสริม (ปุ๋ยและสาหร่าย) เท่านั้น ตามที่ อบต. เจ็ดริ้ว อุทธรณ์ไม่ ที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน 100,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาล ปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย อุทธรณ์ของ อบต. เจ็ดริ้ว ฟังไม่ขึ้น

(หมายเหตุ : กรณีนี้เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการใช้สารเคมีจนผู้อื่นเสียหายเสียเอง นอกจาก จะต้องชดใช้ค่าอ่อนที่เสียหายแล้ว ยังต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายอันรวมถึงค่ายาและค่าแรงงานในการฟื้นฟู ต้นอ่อนด้วย)

คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(1) หน่วยงานไม่ต้องรับผิดชอบ กรณีที่สั่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการหยุดการประกอบ กิจการเมื่อก่อมลพิษหรือสร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชน (คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 752/2547) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการถลุงแร่ฟอสเฟตโรแมงกานีส ซิลิกแมงกานีส และแคลเซียมคาร์ไบด์ และได้เปิดดำเนินการประกอบโลหกรรม แต่ได้รับการร้องเรียนจากประชาชน

ว่าได้รับผลกระทบจากฝุ่นควันของโรงงาน อุตสาหกรรมจังหวัดลำพูนจึงมีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการ แม้ต่อมาจะได้มีการแก้ไขและมีการอุทธรณ์จนรัฐมนตรีอนุญาตแล้วก็ตาม แต่ใบอนุญาตหมดอายุลง ศาลจึงพิพากษาจำนายประเด็นที่ขอให้อนุญาตให้เปิดโรงงานต่อ เนื่องจากอายุใบอนุญาตสิ้นสุดลงแล้ว และผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอต่อจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้ และยกฟ้องประเด็นที่ขอให้ชดเชยค่าเสียหาย เนื่องจากความเสียหายที่ต้องหยุดประกอบกิจการตามคำสั่งของอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูนในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีนั้น มิใช่ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองจะต้องรับผิดชอบ ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

(หมายเหตุ : แม้คดีนี้ จะไม่ใช่คดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในขณะที่อยู่ระหว่างการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น สมควรที่จะมีการศึกษาประเด็นนี้ไว้ล่วงหน้า)

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำจัดขยะไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิด

- คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1618/2548 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้
คดีนี้ เทศบาลเมืองเพชรบุรีได้นำขยะมาทิ้งบริเวณพื้นที่หมู่ที่ 9 ต.บ้านกุ่ม ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากขยะดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นกลิ่น น้ำเน่าเสีย ป่วยเป็นโรคผิวหนัง และภูมิแพ้ จึงขอให้ย้ายกองขยะที่พิพาทออกจากหมู่บ้าน

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แม้เทศบาลเมืองเพชรบุรีและนายก อบต. บ้านกุ่ม จะมีการดำเนินการแก้ปัญหาด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว แต่จากการตรวจสอบสภาพที่ดิน ปัญหาจากการกำจัดขยะยังไม่หมดสิ้นไป มีการนำขยะมาทิ้งน้อยลงแต่ขยะที่มีอยู่ยังไม่ได้ดำเนินการให้ถูกสุขลักษณะตามควรจะเป็น มีกลิ่นเหม็น มีการระบายน้ำเสียส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง ซึ่งเกิดจากการทิ้งขยะและไม่ดูแลกำจัดขยะอย่างถูกต้อง จึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ศาลจึงพิพากษาให้เทศบาลเมืองเพชรบุรีและนายก อบต. บ้านกุ่ม ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข โดยให้แก้ไขเหตุรำคาญจากบ่อขยะพิพาทให้หมดสิ้นไปภายใน 90 วัน

- คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 399-400/2548 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการโรงงานของผู้ร้องสอดที่รับฝังกลบวัสดุที่ไม่ใช่แล้วที่เป็นอันตรายและบำบัดน้ำเสียรวม โดยมีการนำขยะสารพิษจากโรงงานมาทิ้ง

ไม่มีบ่อบำบัดน้ำเสียและบ่อตรวจคุณภาพน้ำ น้ำไหลลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทำให้พืชผลการเกษตรและนาข้าวเพาะปลูกไม่ได้

มีประเด็นพิจารณาที่เกี่ยวข้อง 2 ประเด็นคือ

1) ใบอนุญาตที่อุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรีและอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมออกให้กับผู้ร้องสอดคล้องตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานขอด้วยกฎหมายหรือไม่ : กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ โรงงานปรับปรุงคุณภาพของเสียรวม เป็นโรงงานประเภทหรือชนิดของโรงงานในลำดับที่ 101 แห่งบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ เฉพาะโรงงานรับฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมอนุญาตให้นำออกนอกบริเวณโรงงานเพื่อนำไปฝังกลบตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540) และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2541) เป็นกิจการที่ต้องทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ นับตั้งแต่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมแต่ละฉบับมีผลบังคับใช้ ดังนั้น เมื่อประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ 6 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน 2540 การประกอบกิจการโรงงานรับฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เป็นอันตรายจากโรงงานเป็นกิจการที่ต้องจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ฯ ตั้งแต่วันดังกล่าว และตามประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ 1 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 สิงหาคม 2541 การประกอบกิจการโรงงานรับฝังกลบสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่ไม่เป็นอันตรายจากโรงงานเป็นกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ฯ ตั้งแต่วันดังกล่าว

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องสอดยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานรับฝังกลบฯ ที่ไม่เป็นอันตรายเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2540 ซึ่งประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ 1 ยังไม่ได้ประกาศใช้ จึงไม่ต้องจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ฯ กรณีใบอนุญาตให้ขยายโรงงานครั้งที่ 1 เป็นการปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียในส่วนการประกอบกิจการรับฝังกลบสิ่งปฏิกูลและวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่ได้รับอนุญาตเดิม กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ฯ กรณีใบอนุญาตขยายโรงงานครั้งที่ 2 เป็นการอนุญาตให้ขยายส่วนการคัดแยกสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่ไม่เป็นอันตรายก่อนที่จะฝังกลบตามความเหมาะสม การประกอบกิจการในส่วนนี้กฎหมายก็มิได้กำหนดให้ต้องทำรายงานผลการวิเคราะห์ฯ สำหรับใบอนุญาตให้ขยายโรงงานครั้งที่ 3 เป็นการอนุญาตให้ขยายในส่วนการรับฝังกลบสิ่งปฏิกูลและวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เป็นอันตราย และส่วนระบบบำบัดน้ำเสียรวมกัน เป็นกิจการที่ต้องจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ฯ ซึ่งผู้ร้องสอดก็ได้เสนอรายงานดังกล่าวประกอบแล้ว จึงชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว

ประเด็นต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ ตามกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ข้อ 2 กำหนดห้ามมิให้ตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ในบริเวณดังต่อไปนี้ (1) บ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัย อาคารชุดพักอาศัย และบ้านแถวเพื่อการพักอาศัย (2) ภายในระยะ 100 เมตร จากเขตติดต่อ

สาธารณสถาน ได้แก่ โรงเรียน หรือสถาบันการศึกษา วัด หรือศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน และสถานที่ทำงานของหน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึงแหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และข้อ 4 กำหนดให้ต้องตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามขนาดและประเภท หรือชนิดของโรงงานโดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายเหตุรำคาญ หรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น เมื่อปรากฏว่าสถานที่ตั้งโรงงานไม่ขัดต่อกฎกระทรวงดังกล่าว และการก่อสร้างบ่อฝังกลบเป็นไปตามหลักวิชาการ

และประเด็นที่ว่า การที่อุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรีและอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานโดยมิได้รับความเห็นชอบจาก อบต. ก่อน เห็นว่า ตามบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายสภาตำบลฯ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายโรงงาน กฎหมายการสาธารณสุขมิได้กำหนดให้การออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก อบต. ก่อนแต่อย่างใด แม้พระราชบัญญัติการสาธารณสุขจะให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดท้องถิ่นเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมในท้องถิ่นห้ามมิให้ดำเนินการกิจการในทางการค้า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็เป็นเพียงการควบคุมอนุญาตเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเท่านั้น

ส่วนกรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นชอบตามบันทึก ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2548 ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่เสนอเป็นนโยบายให้การพิจารณาคำขออนุญาตเพื่อจัดตั้งโรงงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวม 11 ประเภทโรงงาน จะต้องผ่านการพิจารณาของสภาตำบลก่อนนั้น เป็นเพียงการให้ถือปฏิบัติภายในหน่วยงานในกระทรวงอุตสาหกรรมเองมิใช่บทบัญญัติของกฎหมาย และการประกอบกิจการรับฝังกลบสิ่งปฏิกูลและวัสดุที่ไม่ใช่แล้วก็ได้เป็นกิจการรวมอยู่ใน 11 ประเภทโรงงานนั้นด้วย ดังนั้น การออกใบอนุญาตโดยไม่ผ่านความเห็นชอบจาก นายก อบต. ห้วยแห้ง ก่อนเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจรับฟังได้

2) อุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม และปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยโรงงานกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือไม่ เห็นว่า หน่วยงานต่างๆ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนโดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหลายชุด เมื่อได้สรุปผลจากคณะทำงานผู้ร้องสอดจะดำเนินการแก้ไขเฉพาะหน้า และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีคำสั่งอย่างไร ผู้ร้องสอดได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตามคำสั่ง อุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรีได้ตรวจสอบและรายงานให้อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมและปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีทราบโดยตลอด ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

สำหรับกรณีที่ต้องพิจารณาว่า นายก อบต. ห้วยแห้ง ละเลยต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือไม่ เห็นว่า แม้นายก อบต. ห้วยแห้ง ไม่ได้มีการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ร้องสอดปรับปรุงแก้ไขใดๆ แต่โดยที่นายก อบต. ห้วยแห้งอยู่ในขณะทำงานเกือบทุกชุด ซึ่งเป็นเหตุเดียวกัน เมื่อคณะทำงานชุดต่าง ๆ อุตสาหกรรมจังหวัด สระบุรีและอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามสภาพของเรื่องแล้ว จึงไม่มีกรณีที่นายก อบต. ห้วยแห้ง ต้องออกคำสั่งใดๆ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ อีก จึงไม่มีกรณีละเลยต่อหน้าที่เช่นกัน

(3) กรมควบคุมมลพิษต้องดำเนินการตรวจสอบแก้ไขปัญหามลพิษหรือระงับอุบัติเหตุจากสารเคมี รวมทั้งฟื้นฟูสภาพแวดล้อมด้วย (คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 525/2550) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

กรณีเกิดเหตุเพลิงไหม้ซึ่งใช้เป็นที่ประกอบกิจการบรรจุและสะสมสารเคมี ประเภทสารกำจัดวัชพืช สารกำจัดแมลง และสารไซลีน ที่ใช้เป็นตัวทำลายในการผลิตสารกำจัดแมลงปนอยู่ด้วย โดยไม่ได้รับอนุญาตทำให้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบต่อร่างกายขณะและภายหลังเกิดเหตุ ซึ่งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงฟ้องเรียกค่าเสียหาย

ศาลเห็นว่า เหตุแห่งความเสียหายเกิดจากเพลิงไหม้บ้านหลังดังกล่าวที่ใช้เป็นสถานประกอบกิจการทำการบรรจุ และสะสมสารเคมี ซึ่งเป็นวัตถุอันตรายตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งมีลักษณะเป็นการปิดบังซ่อนเร้น ประกอบกับไม่สามารถสืบให้เห็นได้ว่า กรมควบคุมมลพิษรู้หรือควรรู้ว่ามีการบรรจุ และสะสมวัตถุอันตรายโดยไม่ได้รับอนุญาตก่อนเกิดเหตุเพลิงไหม้ จึงไม่อยู่ในวิสัยที่จะใช้อำนาจในการอำนวยความสะดวกหรือประสานงานให้มีการควบคุมเพื่อระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากบ้านหลังดังกล่าวได้

นอกจากนี้ กรมควบคุมมลพิษยังได้ดำเนินการแก้ไขปัญหากลิ่นเหม็น โดยการขุดหน้าดินที่มีการปนเปื้อนไปกำจัด นำผงปูนขาวและทรายมากลบบริเวณที่มีสารเคมีหก รั่วไหล และนำดินมาฝังกลบแล้ว และยังได้ดำเนินการตรวจสอบปัญหาสารเคมีตกค้างและดำเนินการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมจนเข้าสู่ภาวะปกติแล้วและมีการเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดมลพิษแล้ว กรมควบคุมมลพิษจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด

(4) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตต้องควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้าของตนเองด้วย (คำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ 60/2552) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

คดีนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ตั้งโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าที่ตำบลแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าออกจำหน่ายโดยใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงหลักในการผลิตกระแสไฟฟ้า โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้ขุดและขนถ่ายถ่านหินลิกไนต์จากใต้ดินไปยังโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าและนำเอาถ่านหินลิกไนต์มาใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า ทำให้เกิดการแพร่กระจายของฝุ่นหิน ฝุ่นละออง ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และออกไซด์ของไนโตรเจนออกสู่บรรยากาศ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้ง 19 ส่วนวน ซึ่งอาศัยอยู่ใกล้กับโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าดังกล่าวหายใจเอาฝุ่นหิน ฝุ่นละอองของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และออกไซด์ของไนโตรเจนที่มีอยู่ในบรรยากาศเข้าสู่ร่างกายอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน จึงเกิดอาการเจ็บป่วยขึ้น

เมื่อพิจารณาตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดให้โรงไฟฟ้าเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2539 เห็นว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีหน้าที่ตามข้อ 3 คือ ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงไฟฟ้าปล่อยทิ้งอากาศเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม เว้นแต่จะได้ทำการบำบัดอากาศเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงไฟฟ้าที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ฉบับดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ใช้วิธีทำให้เจือจาง (Dilution)

ศาลพิจารณาเห็นว่า ในกรณีแหล่งที่มาของฝุ่นละอองนั้น ส่วนใหญ่มิได้เกิดจากการปล่อยทิ้งอากาศเสียของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ประกอบกับจำนวนฝุ่นละอองในแหล่งนั้น ก็ไม่ได้แตกต่างจากสถานที่อื่น ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของฝุ่นละอองซึ่งเป็นมลพิษ และไม่อาจถือได้ว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ปล่อยทิ้งอากาศเสียเกินกว่าค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมกำจัดฝุ่น

ส่วนกรณีที่ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเกิดจากการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มิได้ทำการบำบัดอากาศ และเครื่องกำจัดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ใช้ได้เพียง 2 เครื่อง ในจำนวนทั้งสิ้น 8 เครื่อง ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ทราบอยู่แล้ว ดังนั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จะต้องหาทางหรือมาตรการป้องกัน และกำจัดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ มิให้เจือปนในอากาศเกินกว่ามาตรฐานและที่กฎหมายกำหนดก่อนปล่อยสู่บรรยากาศ และดูแลแก้ไขมิให้เครื่องกำจัดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เสียหาย จึงแสดงให้เห็นว่าเหตุการณ์ดังกล่าวการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าและสามารถป้องกันแก้ไขมิให้เกิดขึ้นได้ จึงมิใช่เหตุสุดวิสัย การกระทำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ การกระทำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัย” นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าวยังถือเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีด้วย

5.3.4 คดีพิพาทอื่นที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

(1) คดีเกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลัง (คดีหมายเลขแดงที่ อ.61/2549) มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 611 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546 แจ้งแนวทางในการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมว่า ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการ และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรม ดังนี้ (1) เป็นการฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทยตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (3) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดรวมกันกับกระทรวงมหาดไทย หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราว ๆ ไปนั้น มีเนื้อหาเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ มีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณได้ในรูปแบบเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา การออกกฎโดยหนังสือเวียนจึงเป็นการไม่ชอบด้วยรูปแบบ ส่วนเนื้อหาของหนังสือเวียนมีลักษณะเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลนครระยอง) ได้พัฒนาบุคลากรของตนให้มีทักษะ ความรู้ หรือเพิ่มพูนประสบการณ์ในด้านต่างๆ ตามที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าควรได้รับการพัฒนา เพื่อนำความรู้และประสบการณ์ต่างๆ ไปใช้ประโยชน์ในการให้บริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในเขตพื้นที่ของตน การ

กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อความเป็นอิสระของเทศบาลในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงินและการคลัง มีลักษณะไม่ชอบด้วยเนื้อหา
อีกเช่นกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนหนังสือดังกล่าวจึงชอบแล้ว พิพากษายืน

บทที่ 6

วิเคราะห์และสรุปปัญหา

ประเทศไทยเริ่มบรรจุแนวคิดของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ซึ่งเคยผูกขาดโดยหน่วยราชการให้ท้องถิ่น โดยมีผลในเชิงกฎหมายตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญเองก็ยังส่งเสริมให้สิทธิและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการเรื่องนี้มากขึ้น ดังจะเห็นได้จากมาตรา 57 ที่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการท้องถิ่นก่อนที่จะมีการอนุญาตหรือการดำเนินงานโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนเอง หรือชุมชนในท้องถิ่น อีกทั้ง มีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของตนเองต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎระเบียบที่อาจมีผลกระทบต่อการมีส่วนได้เสียของประชาชน รัฐจะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนที่จะดำเนินการ

โดยในส่วนของภาครัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมาตรา 87 (1) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และในมาตรา 290 ยังให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย

สำหรับเรื่องของการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่งย่อมอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และในการวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในปัจจุบันนั้น เบื้องต้นในเรื่องการจัดการ จำเป็นที่จะต้องเข้าใจความหมายหรือสิ่งที่จะต้องเข้าใจจัดการเสียก่อน ดังนั้น กรณีจึงต้องเข้าใจความหมายของคำว่า “สารเคมี” และ “ของเสียอันตราย” เสียก่อน โดยคำว่าสารเคมีนั้นไม่มีปัญหาในด้านความเข้าใจเรื่องความหมายของคำ เพราะเป็นคำที่มีความหมายในตัวเองและบุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจได้⁹⁷ ในขณะที่ คำว่าของเสียอันตรายนั้นยังมี

⁹⁷ โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2

ความหมายไม่ชัดเจน ยังไม่มีการนิยามให้ขอบเขตความหมายที่แน่ชัดของคำในกฎหมายหรือแม้แต่ในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายในระดับของประกาศกระทรวงได้ให้คำนิยามไว้ คือ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 ซึ่งให้ความหมายของคำว่า “ของเสียอันตราย” ว่า “หมายความว่า สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มีองค์ประกอบ หรือปนเปื้อนสารอันตราย หรือมีคุณสมบัติที่เป็นอันตราย ตามที่กำหนดในภาคผนวกที่ 2 ท้ายประกาศ” ก็ตาม แต่สิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามประกาศนี้มีความหมายถึง สิ่งของที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน จึงเป็นคำนิยามที่ใช้เฉพาะในกฎหมายว่าด้วยโรงงานเท่านั้น ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงยังไม่อาจทราบได้ว่า อะไรคือของเสียอันตรายที่อยู่ในอำนาจการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันทำให้ต้องวิเคราะห์ถึงบทนิยามของคำว่า “ของเสียอันตราย” เพื่อให้ทราบขอบเขตของคำ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งขอบเขตของของเสียอันตรายที่อยู่ในอำนาจการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.1 บทนิยามของคำว่า “ของเสียอันตราย” ตามกฎหมาย

สำหรับการจัดการขยะหรือของเสียที่เป็นอันตรายซึ่งหมายความรวมถึงสารเคมีด้วยนั้น⁹⁸ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขและการอนามัยสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ ในเบื้องต้นสำหรับการศึกษาวิเคราะห์ถึงบทนิยามของคำว่า “ของเสียอันตราย” ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากเนื้อหาสาระของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นสำคัญ

6.1.1 การพิจารณาความหมายจากกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

เบื้องต้น มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้อำนาจในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น และในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ก็ได้อธิบายความหมายของ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ไว้ว่า “หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

⁹⁸ โดยพิจารณาได้จากยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารจัดการสารเคมีตามแผนยุทธศาสตร์การจัดการสารเคมีแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2550 – 2554) ที่กำหนดให้มีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อพัฒนาศักยภาพระบบบริหารจัดการกากของเสียอันตรายจากภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และชุมชน ซึ่งหมายความว่า ในเรื่องของการจัดการสารเคมีซึ่งเกี่ยวข้องกับชุมชนหรือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความหมายจำกัดเกี่ยวกับการจัดการของเสียอันตรายจากชุมชน สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของเสียจากห้องปฏิบัติการจึงไม่ควรรวมอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น” และให้ความหมายของคำว่า “มูลฝอย” ไว้ด้วยว่า “หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน”

อย่างไรก็ตาม ปัญหาตามทฤษฎีที่ตามมาจากการนิยามความหมายของคำว่า “มูลฝอย” ดังกล่าวข้างต้น ก็ยังคงทำให้มีปัญหาในการตีความหรืออธิบายว่า **อะไรคือสิ่งที่เรียกว่า “มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตราย”** หรืออาจเรียกได้ว่า **“ของเสียอันตราย”** เนื่องจากพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือนิยามของคำดังกล่าวไว้ ซึ่งแต่เดิมในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ย่อมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตรายที่เกิดจากการผลิต การใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสาธารณสุขและกิจการอย่างอื่นให้อยู่ในความควบคุม โดยรัฐมนตรีต้องกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บ รวบรวม การรักษาความปลอดภัย การขนส่งเคลื่อนย้าย การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกป้อนราชอาณาจักร และการจัดการ บำบัด และกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าวด้วยวิธีการที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ ความปรากฏตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ในปัจจุบันยังไม่ได้มีการใช้อำนาจตามมาตราดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ได้นิยามคำว่า “มูลฝอย” โดยให้หมายความรวมถึงมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายด้วย เป็นเหตุให้เกิดกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการกำจัดมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตราย หรือของเสียอันตราย โดยเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น

แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขฉบับนี้อันถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน ไม่ได้กำหนดนิยามของคำว่ามูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนไว้ก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ (มาตรา 18 วรรคท้าย) ก็ยังแสดงขอบเขตเบื้องต้นในการจัดการมูลฝอยหรือของเสียอันตรายของราชการส่วนท้องถิ่นว่า ไม่รวมถึงของเสียอันตรายจากโรงงานหรือตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ด้วยเหตุนี้ จึงต้องศึกษาความเชื่อมโยงของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

6.1.2 การพิจารณาความหมายจากกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

แม้ว่าในประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนพิเศษ 11 ง ลงวันที่ 25 มกราคม 2549) จะกำหนดไว้แล้วว่า มูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามประกาศฉบับนี้ก็ตาม แต่โดยที่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้มีการกำหนดแยกการจัดการมูลฝอยและของเสียไว้แล้วว่า การจัดการมูลฝอยตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขไม่รวมถึงการจัดการของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน⁹⁹ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่า อะไรคือของเสียอันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมก็ได้มีการกำหนดนิยามของ “ของเสียอันตราย” ไว้ในเรื่องของการบำบัดหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ซึ่งพบรายละเอียดของลักษณะและคุณสมบัติของสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่เป็นของเสียอันตรายได้ในภาคผนวกที่ 2 ท้ายประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 โดยสรุปหมายความว่า ของเสียอันตรายตามที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 2 ท้ายประกาศฉบับนี้ ย่อมเป็นของเสียอันตรายที่ไม่อยู่ในอำนาจการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การแยกหรือจำแนกของเสียอันตรายที่ไม่อยู่ในอำนาจการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เป็นของเสียอันตรายจากโรงงานนั้นจึงไม่พบความยุ่งยากในทางกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ไม่เพียงแต่กฎหมายว่าด้วยโรงงานเท่านั้นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในเรื่องของการจัดการของเสียอันตราย แต่ยังพบความเกี่ยวพันหรือปัญหาความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กับพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 อีกด้วย

6.1.3 การพิจารณาความหมายจากกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย

เมื่อพิจารณาบทนิยามของคำว่า “วัตถุอันตราย” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พบว่าเป็นบทนิยามที่มีนัยเดียวกับคำว่า “มูลฝอยติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรือ

⁹⁹ ซึ่งสอดคล้องกับคำจำกัดความ “ของเสียอันตรายจากชุมชน” ที่กรมควบคุมมลพิษได้ให้ไว้ว่า หมายถึงของเสียอันตรายที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ภายในชุมชน ทั้งบ้านเรือน และสถานประกอบการต่าง ๆ เช่น ร้านค้า โรงแรม ร้านอาหารแห่ง สถาบันการศึกษา ร้านถ่ายรูป สถานบริการน้ำมัน เป็นต้น โดยไม่รวมถึงของเสียจากภาคอุตสาหกรรม มูลฝอยติดเชื้อ และของเสียกัมมันตรังสี : โปรดดู คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเก็บรวบรวม ขนส่งและกำจัดของเสียอันตรายจากชุมชน. กรมควบคุมมลพิษ 2550. หน้า 2.

อันตราย” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ จึงเป็นกรณีหนึ่งในทางปฏิบัติอาจมี
ปัญหาความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายได้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย โดยหากกระทรวงใดได้รับ
มอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมวัตถุอันตรายตามนัยมาตรา 19 ประกอบกับเมื่อมีเหตุฝ่าฝืนตาม
พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ ซึ่งต้องมีการทำลายหรือกำจัดตามมาตรา 52 แล้ว อาจเป็นกรณีที่เกิด
ปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ของกระทรวงที่ได้รับการแต่งตั้งให้
ดำเนินการ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใช้อำนาจและหน้าที่ในการจัดการระบบบริการ
สาธารณะด้านการกำจัดมูลฝอยตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ ซึ่งมีตัวอย่างกระทรวงที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ
ควบคุมวัตถุอันตรายบางชนิดโดยความเห็นของคณะกรรมการวัตถุอันตราย คือ กระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์โดยกรมประมง ได้รับมอบหมายให้ควบคุมวัตถุอันตรายชนิดที่ 2 หรือชนิดที่ 3 ตามประกาศ
กระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยเรื่องบัญชีรายชื่อวัตถุอันตรายออกตามความในมาตรา 18 วรรคสอง
ซึ่งอยู่นอกรายชื่อของประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่ออกตามความในมาตรา 36 วรรคหนึ่ง แห่ง
พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535¹⁰⁰ เป็นต้น

ดังนั้น หากเป็นกรณีของวัตถุอันตรายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายข้างต้น
ซึ่งอยู่ในความครอบครองของคนในชุมชน หมายความว่า อำนาจการกำจัดหรือทำลายจะเป็นของ
หน่วยงานตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ แม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3 จะบัญญัติว่า “บรรดา
กฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับ
บทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ก็ตาม แต่พระราชบัญญัติวัตถุอันตรายเป็น
กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุม ดูแล จัดการกับวัตถุอันตรายเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของ
มนุษย์ สัตว์ และสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ จึงเป็นกรณีที่จะต้องใช่วิธีการกำจัดหรือทำลายตาม
หลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้เป็นสำคัญ

กรณีนี้เห็นควรพิจารณาจากรายชื่อของวัตถุอันตรายที่ได้มีการประกาศโดยรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงอุตสาหกรรมหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ (มาตรา 36 วรรคหนึ่ง และมาตรา 20 (5)) ดังนี้

(1) หากเป็นกรณีที่พบว่าวัตถุหรือของเสียที่ต้องการกำจัดหรือทำลาย เป็นวัตถุที่ปรากฏอยู่
ในรายชื่อของวัตถุอันตรายตามประกาศฯ อาจพิจารณาได้เป็น 2 กรณี

¹⁰⁰ โปรดดู ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย การออกใบสำคัญ
และการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตราย ที่กรมประมงเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2551

- กรณีแรก เห็นได้ว่า ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานหรือกระทรวงผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ เพราะวัตถุอันตรายเป็นวัตถุที่อาจก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมได้ จึงจำเป็นต้องได้รับการควบคุมและการจัดการที่เหมาะสม ดังนั้น กฎหมายจึงได้ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนไว้เพื่อการนี้ด้วย

อย่างไรก็ตาม หากบุคคลผู้ต้องการดำเนินการในการกำจัดหรือทำลายวัตถุอันตรายดังกล่าวสามารถปฏิบัติได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประกาศไว้ย่อมไม่เป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ แต่การมอบอำนาจให้กระทำการต้องเป็นไปตามกฎหมายด้วย ดังนั้น ในกรณีนี้หากกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีคำขอเป็นผู้รับผิดชอบตามมาตรา 19 และขอออกประกาศกระทรวงโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการวัตถุอันตรายตามมาตรา 20 ก็เป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเข้าไปดำเนินการกำจัดหรือทำลายวัตถุอันตรายตามประกาศนี้ได้

- กรณีที่สอง เห็นได้ว่า เป็นกรณีที่อาจถ่ายโอนอำนาจในการจัดการกับวัตถุอันตรายในส่วนนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสม ไม่ว่ากระทรวงผู้รับผิดชอบจะเป็นกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการระบุชื่อหรือคุณสมบัติของวัตถุอันตรายและวิธีการกำจัด การทำลาย ประกอบกับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสามารถแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายได้ ดังนั้น หากกระทรวงผู้รับผิดชอบต้องการถ่ายโอนอำนาจในส่วนนี้ ย่อมสามารถดำเนินการถ่ายโอนต่อไปได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย

(2) สำหรับกรณีที่พบว่าวัตถุหรือของเสียที่ต้องการกำจัดหรือทำลาย **ไม่เป็นวัตถุที่ปรากฏอยู่ในรายชื่อของวัตถุอันตรายตามประกาศฯ** เห็นว่า เป็นกรณีปรากฏอย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการในการจัดการกำจัดหรือทำลายของเสียอันตรายที่เป็นวัตถุอันตรายในส่วนนี้ รวมทั้งในกรณีที่หากมีการแก้ไขประกาศฯ โดยลบรายชื่อวัตถุอันตรายบางชนิดที่เคยมีรายชื่ออยู่ในประกาศออก ก็ทำให้วัตถุอันตรายดังกล่าวกลายเป็นวัตถุอันตรายที่ไม่ปรากฏชื่ออยู่ในประกาศฯ ทำให้อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

โดยสรุป ในกรณีปัญหาความทับซ้อนของบทนิยาม “วัตถุอันตราย” และ “มูลฝอยหรือของเสียอันตราย” อาจสามารถแก้ไขในเบื้องต้นได้ โดยการให้กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 20 มาตรา 19 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย เมื่อเห็นว่าวัตถุอันตรายใดซึ่งถือได้ว่าเป็นมูลฝอย

อันตรายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดการ ก็สามารถยื่นคำขอเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมวัตถุอันตรายดังกล่าว เพื่อกำหนดให้เป็นวัตถุที่อยู่ในอำนาจจัดการของตน หรือเป็นการดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสมตามรูปแบบและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน (แม้ว่าในทางปฏิบัติหากเกิดปัญหาการทับซ้อนของการปฏิบัติงานแล้วหน่วยงานจะมีการตกลงกันว่าใครจะดำเนินการอะไรก็ตาม) และในกรณีนี้ เห็นว่า กรมควบคุมมลพิษอาจเป็นผู้ประสานงานที่เหมาะสม เพราะกรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ

เมื่อสามารถกำหนดวัตถุอันตรายที่ซ้ำซ้อนกับมูลฝอยอันตราย หรือแยกมูลฝอยอันตรายออกจากวัตถุอันตรายได้ หมายความว่า เป็นกรณีที่สามารถกำหนดขอบเขตของมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายที่อยู่ในอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้แล้ว

6.1.4 ตารางเปรียบเทียบนิยามของคำที่มีนัยยะเดียวกับคำว่า “ของเสีย” และ “ของเสียอันตราย” ตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ลำดับ	นิยามตามกฎหมายหลัก ฉบับต่างๆ คำว่า	พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	ประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม เรื่อง การจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุ ที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548	ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบ/ ปัญหาที่พบ
1	ของเสีย	หมายความว่า ขยะ- มูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือ <u>วัตถุอันตราย</u> อื่นใด ซึ่ง ถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มา จากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือ สิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลวหรือก๊าซ (มาตรา 4)					เนื่องจากคำว่า “ของเสีย” ซึ่งปรากฏพบได้ใน พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมฯ ให้ความหมายถึง ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ไว้ด้วย แต่ไม่ได้บัญญัตินิยาม คำทั้งสองไว้ จึงต้องพิจารณา เทียบเคียงกับกฎหมายฉบับอื่น
2	สิ่งปฏิกูล		หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะ รวมตลอด ถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของ โสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น (มาตรา 4)	หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะ และ หมายความรวมถึง สิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น (มาตรา 4)			เห็นได้ว่า นิยามของคำว่า “สิ่ง ปฏิกูล” ตาม พ.ร.บ. ทั้งสองมี ความหมายเหมือนกัน ดังนั้น สิ่งปฏิกูลซึ่งถือเป็นของเสียจึง ไม่ได้ก่อปัญหาในทางนิยาม

ลำดับ	นิยามตามกฎหมายหลัก ฉบับต่างๆ คำว่า	พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	ประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม เรื่อง การจัดตั้งปฏิภูลหรือวัสดุ ที่ไม่ใช่แล้ว พ.ศ. 2548	ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบ/ ปัญหาที่พบ
3	มูลฝอย		หมายความว่า เศษ- กระดาษ เศษผ้า เศษ- อาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่ อาหาร แก้ว วัสดุหรือ ซากสัตว์ รวมตลอดถึง สิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจาก ถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น (มาตรา 4)	หมายความว่า เศษ- กระดาษ เศษผ้า เศษ- อาหาร เศษสินค้า เศษ- วัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะ ที่ใส่อาหาร แก้ว วัสดุหรือ ซากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่ เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และ หมายความรวมถึงมูลฝอย ติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษ หรืออันตรายจากชุมชน (มาตรา 4)			เบื้องต้นต้องเข้าใจว่า สำหรับ ประเด็นเรื่องของ “ของเสีย” นั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ดังนี้ ตาม พ.ร.บ.รักษาความ สะอาดฯ มีขึ้นเพื่อห้ามมิให้ผู้ใด ทิ้งสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยใน ที่สาธารณะและสถานสาธารณะ โดยการนึ่งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อย่างหนึ่ง คือ ต้องสอดส่อง กวดขันไม่ให้ มีการฝ่าฝืน และหากมีการ กระทำความผิดเกิดขึ้นโดย ไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด ก็เป็นหน้าที่ของพนักงาน เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้อง ร่วมกันจัดหรือแก้ไข ในขณะที่ พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ ได้ กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเก็บ

ลำดับ	นิยามตามกฎหมายหลัก ฉบับต่างๆ คำว่า	พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	ประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุ ที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548	ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบ/ ปัญหาที่พบ
							ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือ มูลฝอย หมายความว่า องค์กร- ปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ สอดส่อง กวดขัน และจัด สิ่งปฏิกูลและมูลฝอย (คือ เศษกระดาษ เศษผ้า เศษ- อาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร แก้ว วัสดุสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึง สิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น) ใน ที่หรือสถานสาธารณะ อีกทั้ง ยังมีหน้าที่ เก็บ ขน หรือกำจัด สิ่งเหล่านี้ด้วย และสำหรับ อำนาจหน้าที่ในการเก็บ ขน หรือกำจัด จะรวมถึงมูลฝอย ติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรือ อันตรายจากชุมชนด้วย

ลำดับ	นิยามตามกฎหมายหลัก ฉบับต่างๆ คำว่า	พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	ประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม เรื่อง การจัดตั้งปฏิภูลหรือวัสดุ ที่ไม่ใช่แล้ว พ.ศ. 2548	ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบ/ ปัญหาที่พบ
							หมายเหตุ แต่จากนิยามยังไม่อาจทราบได้ว่าอะไรบ้างที่ถือเป็นมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตราย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการเก็บขน หรือกำจัด
4	สิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว					หมายความว่า สิ่งของที่ไม่ใช่แล้วหรือของเสียทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงานรวมถึงของเสียจากวัตถุดิบของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิต ของเสียที่เป็นผลิตภัณฑ์เสื่อมคุณภาพและน้ำทิ้งที่มีองค์ประกอบหรือมีคุณลักษณะที่เป็นอันตราย (ข้อ 3)	สำหรับกฎหมายว่าด้วยโรงงานนั้น สิ่งปฏิภูลกลับหมายถึงของเสียทั้งหมด (ที่เกิดจากการประกอบกิจการหรือกระบวนการผลิต) อันต่างไปจากนิยามของคำว่า “ของเสีย” ในกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมซึ่งสิ่งปฏิภูลถือเป็นประเภทหนึ่งของของเสีย เป็นการให้ความสำคัญของถ้อยคำที่แตกต่างกัน

ลำดับ	นิยามตามกฎหมายหลัก ฉบับต่างๆ คำว่า	พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	ประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม เรื่อง การจัดตั้งปฏิภูลหรือวัสดุ ที่ไม่ใช่แล้ว พ.ศ. 2548	ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบ/ ปัญหาที่พบ
5	วัตถุอันตราย	หมายความว่า วัตถุ- ระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุ- ออกซิไดซ์ และวัตถุ- เปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุ- กัมมันตรังสี วัตถุที่ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทางพันธุกรรม วัตถุกัด- กร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการ ระคายเคือง วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้ เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือ สิ่งแวดล้อม (มาตรา 4)			หมายถึง วัตถุดังต่อไปนี้ (1) วัตถุระเบิดได้ (2) วัตถุไวไฟ (3) วัตถุออกซิไดซ์และ วัตถุเปอร์ออกไซด์ (4) วัตถุมีพิษ (5) วัตถุที่ทำให้เกิดโรค (6) วัตถุกัมมันตรังสี (7) วัตถุที่ก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงทาง พันธุกรรม (8) วัตถุกัดกร่อน (9) วัตถุที่ก่อให้เกิดการ ระคายเคือง (10) วัตถุอย่างอื่น ไม่ว่า จะเป็นเคมีภัณฑ์หรือ สิ่งอื่นใด ที่อาจทำให้เกิด อันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือ สิ่งแวดล้อม (มาตรา 4)		สำหรับคำว่า “วัตถุอันตราย” ซึ่งถือเป็นของเสียประเภทหนึ่ง ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ได้นิยาม ไว้เช่นเดียวกับ พ.ร.บ. วัตถุ- อันตรายฯ ซึ่ง พ.ร.บ. ทั้งสอง ฉบับได้ประกาศในราชกิจจา- นุเบกษาภายในช่วงเวลา เดียวกัน คือ เดือนเมษายน พ.ศ. 2535 แต่อำนาจควบคุมดูแลวัตถุ- อันตรายของ พ.ร.บ. ทั้งสอง ฉบับอยู่ในความรับผิดชอบของ คณะกรรมการต่างชุดกัน คือ คณะกรรมการควบคุมมลพิษ (ตามกฎหมายว่าด้วย สิ่งแวดล้อม มาตรา 52) และ คณะกรรมการวัตถุอันตราย (ตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุ- อันตราย มาตรา 6) ซึ่งมี

ลำดับ	นิยามตามกฎหมายหลัก ฉบับต่างๆ คำว่า	พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	ประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม เรื่อง การจัดตั้งปฏิภูลหรือวัสดุ ที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548	ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบ/ ปัญหาที่พบ
							องค์ประกอบของ คณะกรรมการที่ต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการควบคุมมลพิษ สามารถแนะนำให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และวิธีการเพื่อ ควบคุม จัดการ บำบัด และ กำจัดวัตถุอันตรายดังกล่าวได้ ตามมาตรา 79 ของกฎหมาย ว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ คณะกรรมการวัตถุอันตรายเอง ก็สามารถกำหนดมาตรการและ แผนการกำกับดูแลวัตถุ- อันตรายได้โดยความเห็นชอบ ของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 7 ของกฎหมายว่าด้วยวัตถุ-

ลำดับ	นิยามตามกฎหมายหลัก ฉบับต่างๆ คำว่า	พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	ประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม เรื่อง การจัดตั้งปฏิภูลหรือวัสดุ ที่ไม่ใช่แล้ว พ.ศ. 2548	ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบ/ ปัญหาที่พบ
							อันตราย นอกจากนี้ ในส่วนของคำว่า “มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน” ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 นั้น ก็ยังไม่ได้มีการตีความไว้อย่างเป็นทางการ ดังนั้น หากมีการปรับใช้จำเป็นจะต้องเทียบเคียงใน ความหมายของขยะมูลฝอยหรือของเสียอันตราย ซึ่งเมื่อพิจารณาควบคู่จากนิยามของคำว่า “ของเสีย” ตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยวัตถุ-อันตรายตามที่ได้อธิบายไป

ลำดับ	นิยามตามกฎหมายหลัก ฉบับต่างๆ คำว่า	พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	ประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม เรื่อง การจัดตั้งปฏิภูลหรือวัสดุ ที่ไม่ใช่แล้ว พ.ศ. 2548	ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบ/ ปัญหาที่พบ
							ข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่า นิยาม ของคำว่า “วัตถุอันตราย” มี ความหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งกับ คำว่า “มูลฝอยอันตราย” จึงทำ ให้เป็นปัญหาต่อไปในการ ควบคุมดูแล เพราะอำนาจ หน้าที่ในการเก็บ ขน หรือ กำจัดมูลฝอย (ซึ่งเป็นของเสีย) ตามกฎหมายว่าด้วยการ สาธาณสุขนั้นเป็นอำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหาก พิจารณาในเรื่องของ คณะกรรมการตามกฎหมาย ว่าด้วยสาธารณสุข (มาตรา 9) ก็ มีคณะกรรมการสาธารณสุขที่ จะเสนอแผนงานและมาตรการ เกี่ยวกับการสาธารณสุขต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุขด้วย

ลำดับ	นิยามตามกฎหมายหลัก ฉบับต่างๆ คำว่า	พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	ประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม เรื่อง การจัดตั้งปฏิภูลหรือวัสดุ ที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548	ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบ/ ปัญหาที่พบ
							ยิ่งไปกว่านั้น หากมีกรณีที กระทรวงใดได้รับมอบหมายให้ เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมวัตถุ- อันตรายตามนัยมาตรา 19 ของ กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย ซึ่งหากต้องมีการทำลายหรือ กำจัดย่อมเป็นหน้าที่ของ กระทรวงนั้นๆ จึงอาจเกิด ปัญหาการทับซ้อนของอำนาจ หน้าที่ระหว่างพนักงาน เจ้าหน้าที่ของกระทรวงและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบกำจัดขยะ มูลฝอยตามกฎหมายว่าด้วย การสาธารณสุขได้
6	ของเสียอันตราย					หมายความว่า สิ่งปฏิภูลหรือ วัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่มี องค์ประกอบ หรือปนเปื้อน สารอันตราย หรือมี คุณสมบัติที่เป็นอันตราย ใน	สำหรับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน การจัดของเสียอันตรายนั้น จะต้องพิจารณาถึงขอบเขตของ “ของเสียอันตราย” ที่อยู่ใน

ลำดับ	นิยามตามกฎหมายหลัก ฉบับต่างๆ คำว่า	พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	ประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม เรื่อง การจัดตั้งปฏิภูลหรือวัสดุ ที่ไม่ใช่แล้ว พ.ศ. 2548	ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบ/ ปัญหาที่พบ
						ภาคผนวกที่ 2 ท้ายประกาศ นี้ (ข้อ 3) (ลักษณะของของเสียอันตรายตาม ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การจัดตั้งปฏิภูลหรือวัสดุ ที่ไม่ใช่แล้ว พ.ศ. 2548 ออกตาม ความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จำนวนออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้ (1) สิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว ประเภทสารไวไฟ (Ignitable substances) (2) สิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว ประเภทสารกัดกร่อน (Corrosive substances) (3) สิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว ประเภทสารที่เกิดปฏิกิริยาได้ง่าย (Reactive substances) (4) สิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้ว ประเภทสารพิษ (Toxic substances)	อำนาจด้วย เพราะของเสีย อันตรายส่วนที่มาจาก ภาคอุตสาหกรรมไม่อยู่ใน อำนาจขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่จะจัดการ (มาตรา 18 วรรคสี่ ของกฎหมายว่าด้วย การสาธารณสุข) สำหรับของเสียอันตรายตาม กฎหมายว่าด้วยโรงงานนั้น สามารถพิจารณาขอบเขตได้ จากภาคผนวกที่ 2 ท้าย ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับดังกล่าว หมายความว่า หากสิ่งใดหรือวัตถุใดถูกกำหนด ไว้ในภาคผนวกที่ 2 ดังกล่าว แล้ว ย่อมถือเป็นของเสีย อันตรายตามกฎหมายว่าด้วย โรงงานและไม่อยู่ในอำนาจ

ลำดับ	นิยามตามกฎหมายหลัก ฉบับต่างๆ คำว่า	พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	ประกาศกระทรวง อุตสาหกรรม เรื่อง การจัดตั้งปฏิภูลหรือวัสดุ ที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548	ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบ/ ปัญหาที่พบ
						(5) สิ่งปฏิภูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วที่ มีองค์ประกอบของสิ่งเจือปน ที่ กำหนดไว้	จัดการดูแลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ว่าด้วยการสาธารณสุข ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีหน้าที่จัดการกับของเสีย อันตรายที่ไม่อยู่ในภาคผนวก ที่ 2 ดังกล่าว หมายความว่า การพิจารณา อำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับ บัญชีรายชื่อในภาคผนวก ของกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ด้วย

หมายเหตุ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับของเสียไว้ดังนี้

การจัดมูลฝอย สิ่งปฏิภูล และน้ำเสีย เป็นอำนาจหน้าที่ของ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (มาตรา 16 (18))

การจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิภูลรวม (และด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ) เป็นอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) (มาตรา 17 (11) และ (12))

6.1.5 วิเคราะห์และแนวคิดในการแก้ปัญหา

เมื่อพิจารณาคำว่า “ของเสียอันตราย” ตามที่ศึกษาคำจำกัดความหรือบทนิยามในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องข้างต้น พบว่า มีการใช้คำที่เกี่ยวข้องหลากหลาย เช่น คำว่า มูลฝอย สิ่งปฏิกูล หรือ วัสดุที่ไม่ใช้แล้ว โดยที่กฎหมายได้ให้บทนิยามของคำต่าง ๆ ในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน โดยมีได้กำหนดขอบเขตความหมายไว้อย่างชัดเจน เป็นเพียงการกำหนดตัวอย่างเท่านั้น มิได้นิยามถึงแก่นแท้ของคำว่า “ของเสีย” อันที่จะทำให้เข้าใจตรงกันได้ตามกฎหมายทุกฉบับ ซึ่งในกรณีนี้สามารถนำมาเปรียบเทียบกับการนิยามความหมายของคำว่า “ของเสีย” หรือ “ขยะ” จากต่างประเทศซึ่งได้ทำการศึกษาไว้ ดังนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการขยะของ ประเทศฝรั่งเศส ได้ให้นิยามไว้ว่า “ขยะ หมายถึง กากของเหลือที่เกิดจากกระบวนการผลิต การเปลี่ยนรูป หรือการใช้สอยวัตถุ วัสดุผลิตภัณฑ์ หรือโดยทั่วไปหมายถึงสิ่งของที่ทิ้งแล้วหรือที่เจ้าของมีเจตนาจะทิ้งเสีย” และในกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการขยะของ ประเทศเยอรมนี ได้ให้นิยามไว้ว่า “ขยะ หมายถึง สิ่งหาประโยชน์ซึ่งอยู่ภายใต้บัญชีรายชื่อแนบท้าย / และเป็นสิ่งที่ผู้ครอบครองทิ้ง หรือต้องการจะทิ้ง หรือเป็นสิ่งที่ผู้ครอบครองจำต้องทิ้ง”

จะเห็นได้ว่า ลักษณะการนิยามของกฎหมายต่างประเทศที่ยกตัวอย่างนี้ เป็นการนิยามที่มุ่งถึง “การสละ” หรือการทิ้งการครอบครองไม่ว่าจะโดยสมัครใจ หรือถูกบังคับให้ทิ้งก็ตาม อันต่างไปจากการนิยามของกฎหมายไทยที่มุ่งที่ตัววัตถุที่ทิ้งหรือถูกทิ้งเป็นสำคัญ ซึ่งการนิยามในลักษณะที่มุ่งไปที่เจตนาดังกล่าวเป็นการนิยามที่ถือได้ว่าครอบคลุมมากกว่าการนิยามที่มุ่งไปที่ตัววัตถุ และสร้างความชัดเจนในการตีความทางกฎหมายมากกว่า

ตารางเปรียบเทียบการบริหารจัดการขยะของไทย-ฝรั่งเศส-เยอรมนี

ลำดับ	ประเด็นที่สำคัญตามกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ
1	บทนิยามของคำว่า “ขยะ” หรือ “ของเสีย”	ของเสีย หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้ง หรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจาก สิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลวหรือก๊าซ (พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535) มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร แก้ว วัสดุสัตว์ หรือซากสัตว์ รวมตลอดถึง สิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์หรือที่อื่น (พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535) มูลฝอย หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า เศษวัตถุ ถุงพลาสติก ภาชนะที่ใส่อาหาร แก้ว	ขยะ หมายถึง กากของเหลือที่เกิดจาก กระบวนการผลิต การเปลี่ยนรูป หรือ การใช้สอยวัตถุ วัสดุ ผลิตภัณฑ์ หรือ โดยทั่วไปหมายถึงสิ่งของที่ทิ้งแล้วหรือ ที่เจ้าของมีเจตนาจะทิ้งเสีย (มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติฉบับเลขที่ 75-633 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 1975)	ขยะ หมายถึง สิ่งหกริมทรัพย์ซึ่งอยู่ ภายใต้บัญชีรายชื่อแนบท้าย I และ - เป็นสิ่งที่ผู้ครอบครองทิ้ง หรือต้องการจะทิ้ง หรือ - เป็นสิ่งที่ผู้ครอบครองจำต้องทิ้ง (มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติบริหารจัดการขยะ ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1994)	เห็นได้ว่า สำหรับกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมันนั้น ได้นิยามความหมายของขยะ ในลักษณะที่เป็นการแสดงถึง “เจตนาของการสละหรือทิ้งการครอบครอง” ในขณะที่กฎหมายของไทยนั้นมุ่งไปถึง “ตัววัตถุต่างๆ” หรืออาจเรียกได้ว่าเมื่อแสดงถึงตัววัตถุแล้วก็อาจต้องอธิบายอีกกว่าอะไรคือวัตถุดังกล่าวหากมีความไม่ชัดเจนในความหมายของคำ ดังนั้น เห็นได้ว่าการนิยามที่เป็นการแสดงเจตนาจะครอบครองถึงวัตถุทุกชนิด ทุกรูปแบบที่ทิ้ง และสร้างความชัดเจนในการตีความทางกฎหมายได้มากกว่าการนิยามที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการแสดงตัวอย่างวัตถุ ดังนั้น เมื่อคำนิยามของคำว่า “ของเสีย” หรือ “ขยะ” เป็นไปในลักษณะของการแสดงตัวอย่างตามที่ได้อธิบายไปข้างต้น จึงมีปัญหาคือต่อมาว่าจะร้ายจะเป็น “ของเสียอันตราย” ด้วยเหตุนี้ หาก

ลำดับ	ประเด็นที่สำคัญตาม กฎหมายและนโยบาย เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ
		มูลสัตว์ ชากสัตว์ หรือสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น และหมายความรวมถึงมูลฝอย-ติดเชื้อ มูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน (พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535) สิ่งปฏิกูล หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะ รวมตลอดถึงวัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของโสโครก หรือมีกลิ่นเหม็น (พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535) สิ่งปฏิกูล หมายความว่า อุจจาระหรือปัสสาวะ และหมายความรวมถึงสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นสิ่งโสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น (พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535) วัตถุอันตราย หมายความว่า วัตถุ-ระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่			ต้องการรู้ว่าอะไรบางอย่างที่ควรจะเป็นของเสียอันตรายโดยเฉพาะที่เกิดจากชุมชน ก็จำเป็นที่จะต้องมีการนิยามคำเพิ่มเติมขึ้นอีก เพราะนิยามที่เป็นการแสดงตัวอย่างแบบเดิมก็ไม่ได้ครอบคลุมถึงดังจะเห็นได้ว่าตามแผนงานปรับปรุงแก้ไขกฎหมายซึ่งอยู่ในแผนแม่บทการจัดการของเสียอันตรายชุมชนที่กรมควบคุมมลพิษเป็นผู้จัดทำ ก็ได้กำหนดว่าควรมีการกำหนดคำนิยามและแหล่งกำเนิดของเสียอันตรายจากชุมชนเช่นกัน

ลำดับ	ประเด็นที่สำคัญตาม กฎหมายและนโยบาย เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ
		ทำให้เกิดโรค วัตถุกัมมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม (พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย 2535)			
2	เป้าหมายการบริหารจัดการขยะ	เพื่อให้มีการบริหารจัดการมูลฝอยที่มีความถูกต้องตามหลักวิชาการเป็นระบบและครบวงจร เน้นการนำมูลฝอยที่มีศักยภาพกลับมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด และลดปริมาณมูลฝอยที่จะต้องนำไปบำบัดและกำจัดให้น้อยที่สุด โดยวิธีการจัดการจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน และเน้นการมี	การทำให้ขยะมีค่าโดยการนำกลับมาใช้ใหม่ (réemploi หรือ reuse) การแปรรูปและนำกลับมาใช้ใหม่ (recyclage หรือ recycle) (รัฐบัญญัติฉบับเลขที่ 92-646 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1992)	การนำวัสดุมาหมุนเวียนและนำกลับมาใช้ประโยชน์ให้นานที่สุด กรณีที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ก็นำไปผลิตพลังงาน และหากว่าไม่สามารถนำไปผลิตพลังงานได้แล้ว ก็ให้นำไปกำจัดโดยการฝังกลบ	เห็นได้ว่า ทั้งสามประเทศยึดหลักของการนำวัสดุกลับมาใช้ใหม่โดยใช้ให้เป็นประโยชน์มากที่สุดและนานที่สุดในการบริหารจัดการขยะ ซึ่งหมายความว่าจำเป็นต้องมีการคัดแยกขยะ สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากสภาพการณ์ของการจัดการขยะครัวเรือนแล้วถือว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ประสบความสำเร็จ สำหรับประเทศเยอรมนีก็มี

ลำดับ	ประเด็นที่สำคัญตาม กฎหมายและนโยบาย เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ
		ส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน			การใช้วิธีการซื้อคืน เช่น การให้นำขวดมาแลกเป็นเงิน เพื่อนำขวดเก่ากลับมาใช้ใหม่ เป็นต้น แต่สำหรับประเทศฝรั่งเศส วัตถุประสงค์ในการทำให้ขยะมีค่าตามกฎหมายฝรั่งเศส ก่อให้เกิดการอย่างมากแก่เทศบาลในการปรับปรุงโรงงานกำจัดขยะ ต่อมาจึงแก้ไขโดยการให้ได้รับเงินอุดหนุนจากสำนักงานสิ่งแวดล้อมและการจัดการพลังงาน ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากตัวอย่างของทั้งสองประเทศแล้ว ไทยอาจนำวิธีการซื้อคืน (หรือการรับซื้อของเก่า) มาใช้อย่างเป็นระบบซึ่งเป็นวิธีที่มีศักยภาพวิธีหนึ่งในการคัดแยกขยะ รวมทั้งควรจะต้องพิจารณาถึงระบบบำบัด กำจัดขยะที่เหมาะสมต่อการบริหารต้นทุนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง หรือการจัดการโครงสร้างของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นให้เหมาะสมต่อไป

ลำดับ	ประเด็นที่สำคัญตาม กฎหมายและนโยบาย เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ
3	ประเภทของขยะ	1) ขยะย่อยสลาย หรือ มูลฝอยย่อยสลาย คือ ขยะที่เน่าเสียและย่อยสลายได้เร็ว สามารถนำมาหมักทำปุ๋ยได้ 2) ขยะรีไซเคิล หรือ มูลฝอยที่ยังใช้ได้ คือ ของเสียบรรจุภัณฑ์หรือวัสดุเหลือใช้ ซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ได้ 3) ขยะทั่วไป หรือ มูลฝอยทั่วไป คือ ขยะประเภทอื่นนอกเหนือจากขยะย่อยสลาย ขยะรีไซเคิล และขยะอันตราย มีลักษณะที่ย่อยสลายยากและไม่คุ้มค่าสำหรับการนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ 4) ขยะอันตราย หรือ มูลฝอยอันตราย (ข้อมูลจาก : คู่มือแนวทางการลด คัดแยก และใช้ประโยชน์ขยะมูลฝอยสำหรับอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1) ขยะมูลฝอยจากครัวเรือน 2) ขยะมูลฝอยจากภาคอุตสาหกรรม - ขยะมูลฝอยทั่วไป - ขยะมูลฝอยเฉพาะซึ่งเผาไหม้ไม่ได้ และขยะมีพิษหรือที่มีอันตราย 3) ขยะมูลฝอยจากโรงพยาบาล 4) กากกัมมันตรังสี	1) ขยะที่นำกลับไปใช้ประโยชน์ได้ใหม่ และต้องเผาระวัง 2) ขยะที่นำกลับไปใช้ประโยชน์ได้ใหม่ และต้องเผาระวังเป็นพิเศษ 3) ขยะที่ต้องกำจัด และต้องเผาระวังเป็นพิเศษ 4) ขยะที่ต้องกำจัด และต้องเผาระวังเป็นพิเศษ 5) ขยะที่นำกลับไปใช้ประโยชน์ได้ใหม่ และเผาระวังเป็นการทั่วไปเท่านั้น หมายเหตุ - ขยะที่ต้องเผาระวังพิเศษ หมายถึง ขยะอันตราย	การแบ่งประเภทขยะของทั้งสามประเทศเป็นการแบ่งที่มาของขยะหรือลักษณะของขยะเพื่อการจัดการในขั้นต่อไป โดยอาจจะเป็นการนำขยะหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วกลับไปใช้ใหม่ การนำไปบำบัด การนำไปกำจัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทุกประเทศจะมีการแบ่งขยะประเภทที่เป็นอันตรายไว้เป็นอีกประเภทด้วย หมายความว่า ขยะอันตรายเป็นขยะที่ทุกประเทศให้ความสนใจและมีความระมัดระวังในการจัดการเป็นกรณีพิเศษต่างจากขยะทั่วไป

ลำดับ	ประเด็นที่สำคัญตาม กฎหมายและนโยบาย เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ
		หมู่บ้าน, กรมควบคุมมลพิษ กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)			
4	แผนบริหารจัดการขยะ	1) ลดปริมาณขยะมูลฝอยที่จะเข้าสู่ระบบกำจัด โดยกระบวนการลด (Reduce) ใช้ซ้ำ (Reuse) และ รีไซเคิล (Recycle) 2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการรวมกลุ่มพื้นที่ (Cluster) 3) รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยร่วมกัน โดยใช้เทคโนโลยีแบบผสมผสาน (Integrated Waste Management) เน้นการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ในรูปแบบต่างๆ อาทิ การหมักปุ๋ย หรือแปรรูปเป็นพลังงานทดแทน	1) นำขยะกลับมาใช้ซ้ำ หรือการแปรรูป เช่น การทำให้กลายเป็นพลังงาน 2) จังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นผู้บริหารจัดการและจัดทำแผนการกำจัดมูลฝอยจากครัวเรือน 3) ภูมิภาคจะรับผิดชอบแผนการกำจัดขยะอุตสาหกรรมเฉพาะ 4) ไม่สามารถขนส่งขยะอันตรายออกนอกกลุ่มองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OCDE) ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามอนุสัญญาบาเซล ลงวันที่ 22 มีนาคม ค.ศ. 1989 5) ไม่นำหลักของความร่วมมือสระในการหมุนเวียนภายในสหภาพยุโรปมาใช้กับการเคลื่อนย้ายขยะภายในสหภาพยุโรป เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุญาตให้นำเข้าในพื้นที่ที่รับผิดชอบ (รัฐบัญญัติฉบับเลขที่ 88-1261	1) มีหลักการสำคัญคือ การป้องกัน ไม่ให้เกิดขยะ การนำขยะไปใช้ให้เกิดประโยชน์ และการกำจัดขยะ 2) ใช้แผนการเผ่าระวังในการจัดการขยะ โดยผู้ที่ครอบครองและผู้ที่ก่อให้เกิดขยะมีหน้าที่ในการป้องกันมิให้เกิดขยะ และให้นำขยะไปใช้ประโยชน์ หรือนำไปกำจัดโดยมิก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อส่วนรวม 3) รัฐมีหน้าที่กำจัดหรือจัดการดูแลขยะจากครัวเรือน 4) ผู้ผลิตเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบขยะจากภาคอุตสาหกรรม และต้องจัดทำบัญชีของขยะที่มีและที่นำกลับมาใช้ใหม่ หรือกำจัดทิ้งเสียในแต่ละปี ประกอบด้วย	ทั้งสามประเทศมีนโยบายในการบริหารจัดการขยะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยเน้นหลักของการป้องกันไม่ให้เกิดขยะหรือการลดปริมาณขยะเป็นหลัก รวมทั้งการนำขยะไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ สำหรับประเทศเยอรมนี แม้ว่าจะได้ให้ความสำคัญกับภาครัฐในการจัดการหรือกำจัดขยะเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทยก็ตาม แต่ประเทศเยอรมนียังมุ่งเน้นใช้แผนไปยังตัวของผู้ที่ก่อให้เกิดขยะว่าเป็นผู้หน้าที่ในการป้องกันมิให้เกิดขยะเป็นสำคัญด้วย ซึ่งน่าจะเป็นกรณีที่เหมาะสมต่อการจัดการกับปัญหาของปริมาณขยะในสังคมบริโภคที่มีมากขึ้นทุกวัน ที่จะต้องสร้างความตระหนักรับรู้รับผิดชอบให้เกิดแก่ผู้บริโภคด้วย

ลำดับ	ประเด็นที่สำคัญตาม กฎหมายและนโยบาย เกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ	ประเทศไทย	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมนี	วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ
			ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1988) 6) ควบคุมการปล่อยสารพิษ (dioxine) จากโรงงานเผาขยะ โดยใช้มาตรฐาน ขั้นสูงของการระมัดระวังไว้ก่อน (précaution maximale)		สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งของประเทศ ฝรั่งเศส ซึ่งประเทศไทยสามารถนำมาใช้ เป็นบทเรียนต่อการแก้ไขปัญหามลพิษที่ อาจเกิดขึ้นได้จากโรงงานเผาขยะ คือ การควบคุมการปล่อยสารพิษที่โดยปกติ แล้วจะมีค่ามาตรฐานในการตรวจสอบ ซึ่งในกรณีของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้ใช้ ค่ามาตรฐานตามหลักการป้องกันมลพิษ แต่ใช้หลักของการระมัดระวังไว้ก่อน ซึ่งเป็นมาตรฐานที่สูงกว่าหลักการป้องกัน และยังใช้ระดับของการระมัดระวังใน ขั้นสูงอีกด้วย ทั้งนี้ อาจใช้เป็นตัวอย่างใน การลดปัญหาข้อขัดแย้งหรือความเสี่ยงใน พื้นที่ที่จะมีการสร้างโรงงานเผาขยะได้ ประการหนึ่ง รวมทั้งการควบคุมการ เคลื่อนย้ายของเสียในอนาคตที่ประเทศ ไทยต้องวางหลักการให้เหมาะสมต่อไป ด้วยหากมีการรวมกลุ่มเศรษฐกิจใน ภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นต่อไปใน อนาคต

ด้วยเหตุนี้ อาจจะต้องมีการสร้างความชัดเจนในเรื่องของคำที่สามารถทำให้เป็นที่เข้าใจได้ในกฎหมายทุกฉบับ หรือจะต้องมีการแก้ไขหรือจัดทำนิยามความหมายกลางของคำว่า “ขยะ” หรือ “ของเสีย” ที่มีความชัดเจน โดยนิยามกลางดังกล่าว อาจแบ่งแยกระหว่างของเสียทั่วไปและของเสียอันตรายให้ชัดเจน เพื่อกำหนดหน้าที่ในการกำจัดหรือการจัดการอื่นให้ชัดเจนว่า รัฐในระดับใด และเอกชนใดจะเข้ามามีส่วนร่วมในขอบเขตของการกำจัดของเสียทั่วไป และขอบเขตของการกำจัดของเสียอันตราย อันเป็นการป้องกันมิให้รัฐหลีกเลี่ยงหรือละเลยหน้าที่ที่ต้องกระทำ และเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้รัฐสามารถอนุญาตให้เอกชนดำเนินงานแทนรัฐโดยบรรลुวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการขยะได้ (ดังเช่นที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ เป็นต้น)

อย่างไรก็ตาม จะต้องพิจารณาด้วยว่าจะกำหนดนิยามกลางดังกล่าวไว้ที่ใด จะกำหนดให้พระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งที่มีอยู่แล้วเป็นกฎหมายกลางในเรื่องดังกล่าว หรือจะบูรณาการจัดทำกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเสียใหม่ เป็นกรณีที่สามารถพิจารณาได้ว่า การจะกำหนดให้กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่มีอยู่แล้วเป็นกฎหมายกลางในเรื่องนี้ค่อนข้างที่จะเป็นไปได้ยาก แม้โดยหลักการจะมีกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยอยู่แล้วก็ตาม หรือแม้แต่ได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า “มูลฝอย” ใหม่แล้ว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ก็ไม่อาจสร้างความเป็นกลางของคำหรือแก้ไขปัญหาความทับซ้อนของการจัดการของเสียตามที่กล่าวไปแล้วได้แต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์เป็นการเฉพาะ ซึ่งจากที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายไม่เพียงแต่จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องด้วยกฎหมายที่สำคัญอื่นอีก เช่น กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย เป็นต้น ดังนั้น ในกรณีนี้เมื่อพิจารณาจากสภาพการณ์ที่เกี่ยวกับของเสียในปัจจุบันซึ่งมีของเสียอันตรายปะปนอยู่ด้วยและมีแนวโน้มที่จะมีปริมาณมากขึ้นตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวทวีความสำคัญขึ้น จึงอาจจำเป็นต้องมีการบูรณาการกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเสียใหม่ โดยเห็นว่า สมควรที่จะมีการจัดทำกฎหมายหรือจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายขึ้นใหม่ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพเหมาะสมต่อสภาพการณ์ปัจจุบันต่อไป

นอกจากปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้นิยามของคำว่าของเสียอันตรายหรือมูลฝอยอันตรายข้างต้นแล้ว ยังพบปัญหาเกี่ยวกับบทบาทในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอีกด้วย

6.2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินภารกิจด้านต่าง ๆ ของรัฐหลายด้าน บทบาทในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายก็เป็นบทบาทหนึ่งที่ถูกกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม บทบาทที่ถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมายนี้ ผลจากการศึกษาพบว่าในทางปฏิบัติ ยังคงมีปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดจากการถ่ายโอนภารกิจซึ่งกระทบต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายอยู่

6.2.1 ปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอนภารกิจซึ่งกระทบต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกได้ 2 ประการหลัก ๆ ดังนี้

(1) ปัญหาด้านบุคลากร

ตามที่โครงการวิจัยนี้ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในอำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี (เทศบาลเมืองแก่งคอย เทศบาลตำบลทับกวาง องค์การบริหารส่วนตำบลสองคอน องค์การบริหารส่วนตำบลชำผักแพว และองค์การบริหารส่วนตำบลเตาปูน) ปรากฏว่า โดยส่วนใหญ่แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงขาดแคลนทั้งจำนวนบุคลากรและบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นปัญหาเทคนิควิชาการ โดยกรณีนี้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจร เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่ง โดยใช้เทคโนโลยีผสมผสานหลายวิธี ตั้งแต่การควบคุมอัตราการเกิดขยะมูลฝอยให้ลดน้อยลง พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ประโยชน์ ตลอดจนสนับสนุนให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการระบบและแก้ไขปัญหามากขึ้น⁹⁶

⁹⁶ ซึ่งมีแนวทางที่สำคัญ ดังนี้

- สร้างความตระหนักให้ชุมชน/ครัวเรือนเข้ามามีส่วนร่วมในลดปัญหาจากขยะมูลฝอยโดยใช้หลัก 3Rs (Reduce Reuse Recycle)
- ให้ทุกครัวเรือนใช้สินค้าที่มีส่วนประกอบจากวัสดุรีไซเคิลและวัสดุที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและมีการคัดแยกขยะมูลฝอยเพื่อนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีระบบเก็บรวบรวมขยะมูลฝอยแบบแยกประเภทส่งเสริมให้มีธุรกิจรีไซเคิล ซึ่งรัฐสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น พื้นที่ตั้งโรงงาน (ที่ราชพัสดุ) การส่งเสริมการลงทุน (BOI) หรือการลดอัตราภาษีอากร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ทำการสำรวจพบว่า ทุกแห่งได้ส่งขยะมูลฝอยซึ่งมีของเสียอันตรายจากชุมชนปะปนอยู่โดยยังไม่ได้คัดแยกไปให้โรงงานกำจัดขยะของบริษัทปูนซีเมนต์ไทย TPI (จ.สระบุรี) เป็นผู้คัดแยกและนำไปกำจัดต่อไป จึงไม่จำเป็นต้องใช้บุคลากรในการคัดแยกขยะดังกล่าว

(2) ปัญหาด้านงบประมาณ

ผลการศึกษากลุ่มตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น พบว่า งบประมาณในการดำเนินการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายไม่ว่าจะเป็นเพื่อกำจัดหรือการให้ความรู้แก่ประชาชนก็ตามในแต่ละพื้นที่ยังคงมีความลักลั่นกันอยู่ บางแห่งขาดแคลนงบประมาณ แต่บางแห่งได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนจึงไม่มีปัญหา อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่ที่มีปัญหาด้านงบประมาณเจ้าหน้าที่ใช้แนวทางในการแจ้งให้ราษฎรทราบถึงปัญหาดังกล่าวและงดดำเนินการกิจกรรมนั้น ๆ ซึ่งในกรณีจะเห็นได้ว่า เมื่อเป็นภารกิจถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ จึงจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้ลุล่วงไป โดยไม่สามารถอ้างเหตุปัจจัยว่าไม่มีงบประมาณหรืออ้างว่ามีแผนการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว (แต่ยังไม่มีงบประมาณ) แต่ไม่ดำเนินการ (โปรดดูบทที่ 5 : คำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ 154/2552)

ไม่เพียงแต่ผลจากการศึกษาของโครงการวิจัยนี้เท่านั้นที่ชี้ให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังคงขาดบุคลากรและงบประมาณในการดำเนินการเฉพาะด้าน แต่เป็นที่ทราบกันดีจากข้อมูลข่าวสารโดยทั่วไปแสดงให้เห็นว่า ราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นมารับภาระหน้าที่ที่ถ่ายโอนมาเกิดปัญหาอุปสรรคในการหาบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านมาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน โดยที่กฎหมายและแผนการกระจายอำนาจก็ได้กำหนดให้ต้องถ่ายโอนทั้งภารกิจงบประมาณและบุคลากรไว้แล้ว

• ให้มีการรวมกลุ่ม (Cluster) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งศูนย์จัดการขยะมูลฝอยที่ใช้เทคโนโลยีแบบผสมผสานหลายวิธี ที่เน้นการนำขยะมูลฝอยมาใช้ประโยชน์ในรูปของปุ๋ยและพลังงานทดแทน หรือเทคโนโลยีอื่นที่เหมาะสม

• การหาพื้นที่เป็นสถานที่ตั้งศูนย์ฯ ควรใช้สถานที่กำจัดมูลฝอยที่มีอยู่เดิม หรือพื้นที่ป่าเสื่อมเสื่อมโทรม หรือพื้นที่ราชพัสดุ เพื่อป้องกันการต่อต้านจากประชาชน อีกทั้งควรมีสิ่งจูงใจให้กับประชาชนในพื้นที่ที่ตั้งศูนย์ฯ เช่น เก็บค่าบริการถูกกว่าพื้นที่อื่นที่ส่งขยะมูลฝอยเข้ามากำจัด

6.2.2 วิเคราะห์และแนวคิดในการแก้ปัญหา

สำหรับปัญหาของการถ่ายโอนภารกิจเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย ซึ่งมีผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว ที่ปัจจุบันต้องพบอุปสรรคหลักดังกล่าวข้างต้น (คือ เรื่องของบุคลากรและงบประมาณ) เป็นเหตุที่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่า การปฏิบัติงานดังกล่าวยังไม่เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ที่ต้องการยกระดับขีดความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ กำจัด/บำบัดมลพิษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งทางด้านวิชาการ บุคลากรและงบประมาณ จัดทำศูนย์จัดการขยะรวมหรือการลงทุนร่วมกัน⁹⁷

ดังนั้น จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องเร่งยกระดับขีดความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ กำจัด/บำบัดมลพิษ และของเสียอันตรายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครบทุกด้านตามหลักการกระจายอำนาจต่อไป

ในกรณีนี้ สามารถพิจารณาในระดับย่อยลงไปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายอย่างไร ซึ่งต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ว่า จะมีการกำหนดผลผลิตและสิ่งปฏิกูลแบบแยกตามเขตเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 16 หรือจะให้มีการกำหนดผลผลิตและสิ่งปฏิกูลรวมโดยเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 17 ทั้งนี้ ขึ้นกับความเหมาะสม หรืออาจให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดตามมาตรา 20 (เว้นแต่ ปัญหาการดำเนินกิจการระหว่างเมืองพัทยากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดชลบุรี เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีตามมาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดการกระจายอำนาจไว้จะพบว่า รัฐธรรมนูญเพียงต้องการให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และในท้องถิ่นบริหารจัดการกิจการของตนเองได้ แต่เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีการทับซ้อนทั้งในด้านพื้นที่และอำนาจหน้าที่ และในแต่ละราชการส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้น การกระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นจึงไม่จำเป็นต้องให้ราชการส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุดเป็นผู้ดำเนินกิจการทุกอย่างเสมอไป หมายความว่า หากราชการส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง (คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ไม่สามารถหรือขาดศักยภาพในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายด้วยตนเอง ก็สามารถที่จะจัดทำระบบการกำจัดรวมโดยให้ราชการส่วนท้องถิ่นในระดับเหนือ

⁹⁷ รายละเอียดโปรดดูจากบทที่ 3

ขึ้นไปเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ประการหนึ่ง หรือสามารถร่วมมือกันดำเนินการก็ได้ (มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ) หรือแม้แต่การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือเอกชนผู้ได้รับอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ (มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ)

6.3 สรุปและข้อเสนอ

แม้ว่า ปัญหาหลักในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย คือ เรื่องความทับซ้อนของบทนิยามของ “วัตถุอันตราย” และ “มูลฝอยหรือของเสียอันตราย” และสามารถแก้ไขปัญหาเบื้องต้นโดยการดำเนินการตามมาตรา 20 มาตรา 19 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ตามที่ได้อธิบายไปแล้วก็ตาม แต่ในปัจจุบัน ปัญหาการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายมีความซับซ้อนมากขึ้น การที่มีกฎหมายไม่แน่ชัดอาจเกิดเป็นอุปสรรคในการดำเนินการกับปัญหาดังกล่าว ดังนั้น ในการนี้เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมต่อสภาพการณ์ปัจจุบันและที่ได้คาดการณ์ไว้ในอนาคตและสอดคล้องเป็นระบบทั่วประเทศ จึงมีข้อเสนอดังนี้

1) สมควรที่จะมีการจัดทำกฎหมายหรือจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายขึ้นใหม่ เพื่อให้การจัดการในเรื่องนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทันต่อสภาพการณ์ปัจจุบัน ลดปัญหาความขัดแย้งในการดำเนินงานเนื่องจากความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และทำให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในเรื่องดังกล่าว

2) การกระจายอำนาจในเรื่องนี้หรือเรื่องอื่น ๆ จะสามารถส่งผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถวางแผนและตัดสินใจในการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง ไม่เพียงแต่การถ่ายโอนภารกิจ แต่ต้องเร่งทำการถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับด้วย โดยในเบื้องต้นระหว่างรอการถ่ายโอนบุคลากรและงบประมานนั้น สามารถที่จะจัดทำระบบกำจัดรวม หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันดำเนินการ หรือร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนก็ได้

3) นอกจากการกำหนดและบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายแล้ว ควรต้องศึกษาวิธีการในทางปฏิบัติทั้งด้านเทคโนโลยีและต้นทุนที่เหมาะสมที่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาดังกล่าวในพื้นที่หรือท้องถิ่น เพื่อให้การแก้ปัญหานี้เกิดเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พุทธศักราช 2482
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534

อนุสัญญากรุงบาเซิลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายข้ามพรมแดนและการกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าว ค.ศ. 1989

อนุสัญญาบาเลาว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายขยะอันตรายข้ามพรมแดนและการกำจัด ค.ศ. 1992

หนังสือ

กมลชัย รัตนสกวาศ์. **พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

กรมควบคุมมลพิษ. **คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเก็บรวบรวม ขนส่งและกำจัดของเสียอันตรายจากชุมชน**. สิงหาคม 2550.

- **คู่มือสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : การจัดการขยะมูลฝอยชุมชนอย่างครบวงจร**. ตุลาคม 2552.

กอบกุล รายนาค. **กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

กัญชลี นาวิกภูมิ และคณะ. **คู่มือแนวปฏิบัติที่ดีด้านการป้องกันและลดมลพิษสำนักงานเทศบาล**. สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2545.

กันตพิชญ์ กอบเกียรติพัฒน์. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง**. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สามลดา.

โกวิทย์ พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

- **มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น วิสัยทัศน์กระจายอำนาจ และการบริหารงานท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาธรรม. 2548-2549.

จำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์ และคณะ. **การกระจายอำนาจ : โอกาสและช่องว่างในการจัดการสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น**. สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. 2547.

จรัส สุวรรณมาลา. **ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร จำกัด, 2541.

ชยาวุธ จันทร. **วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. **การคลังท้องถิ่น รวบรวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น**, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ. สปีวิ่ง จำกัด, 2553.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น.

โครงการจัดพิมพ์คปไฟ. 2551.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.

นันทวัฒน์ บรมนันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2552.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537.

- . รัฐธรรมนูญน่ารู้. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

พิสิษฐ์ พลรักษ์เขตต์. คติปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

วลัยพร मुखสุวรรณ และ วราพรรณ ต่านอุตรา. สถานการณ์ระบบข้อมูลสารเคมีและของเสียอันตรายของประเทศไทย พ.ศ. 2545 - 2548, สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.

ศยามล ไกยูวงศ์. การจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐกับการรับรองสิทธิของชุมชนและบุคคลภายใต้รัฐธรรมนูญ : สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2540-2541. กรุงเทพฯ: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด มหาชน, 2542.

ศุภมล ศรีสุขวัฒนา. อบต. กับการจัดการปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 1. โดยการสนับสนุนงานวิชาการด้านส่งเสริมสุขภาพ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2542.

ศิริกัลยา สุวจิตตานนท์, พัฒนา มูลพฤกษ์ และอัมรินทร์ มุ่งเจริญ. การป้องกันและควบคุมมลพิษ. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2541.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. รวบรวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

สุนีย์ มัลลิกามาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.

งานวิจัย/วิทยานิพนธ์

จักริน อุทัยสง. การปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540.

- จริยา แสงราม. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันขยะอันตราย : ศึกษาเฉพาะชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- ชัยพร ธนถาวรลาภ. ปัญหาทางกฎหมายบางประการในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2535.
- ประเสริฐ วรกานต์ศักดิ์. บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542.
- ระพีณ แสนสุด, จ.อ.. การมีส่วนร่วมของประชาชนในมาตรการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลนครยะลา. ภาคนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2541.
- สุภาวดี เอี่ยมดุลย์. แนวทางการจัดการขยะโดยการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเมืองชลบุรี. วิทยานิพนธ์สาขาวิชาการวางแผนเมือง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- สิงห์ทอง บัวชุม. ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- สิทธิการณ วันสุข. สหภาพในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นของไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.
- สมฤดี ลิ้มปรีชตวิชัย. บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการพัฒนางานด้านสาธารณสุขของชุมชน : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี. วิทยานิพนธ์สาขาพัฒนาชนบทศึกษา, มหาวิทยาลัยมหิดล, 2544.
- อาณัฐ นรากร. การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการจัดการขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลตำบลท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี. ภาคนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2541.

บทความ

- กิตติ์สิริ แก้วพิพัฒน์. แนวคิดการจัดการของเสียอุตสาหกรรมในต่างประเทศกับทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการในประเทศไทย ใน บทความนำเสนอในเวทีสาธารณะ ครั้งที่ 1 เรียนรู้การจัดการของเสียในต่างประเทศเพื่อพัฒนาทิศทางการจัดการของไทย, 4 ตุลาคม 2551 ณ ห้องประชุม 1 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- จรัส สุวรรณมาลา. เหลียวหลังแลหน้า : ยี่สิบปีเศรษฐกิจสังคมไทย ใน การสัมมนาทางวิชาการประจำปี พ.ศ. 2547 นวัตกรรมทางสังคมกับความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น จัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมูลนิธิ
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 27-28 พฤศจิกายน 2547 ณ โรงแรม
แอมบาสซาเดอร์ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : การปฏิรูปการคลังท้องถิ่นหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

2540. นำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปี 2544 ณ คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 4 พฤษภาคม 2544.

ชูลีรัตน์ บรรจงลิขิตกุล. ของเสียที่เป็นอันตราย. วิทยาศาสตร์สำหรับเยาวชน ชีวิตกับสิ่งแวดล้อม. 2
(2544): 31-34.

ทิพาดี เมฆสวรรค์. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในศตวรรษใหม่. จดหมายข่าวส่งเสริมการบริหาร
จัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, ฉบับที่ 5 (ก.ค. – ส.ค. 43) 2543.

ธนพรรณ สุนทร. เครื่องมือทางสังคม : การจัดการขยะชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไข
ปัญหาขยะชุมชน. วารสารวิจัยสภาวะแวดล้อม. 27 (2548): 39-65.

โกคิน พลกุลและคณะ. แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น. เทศาภิบาล 92, 6 (มิถุนายน 2540): 7-14.

มัธยา รักษาสัตย์. นโยบายและแนวทางการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน. วารสารสิ่งแวดล้อม. 9
(กรกฎาคม – กันยายน 2548)

วีระศักดิ์ เครือเทพ. เรียนรู้จากประสบการณ์จริงของนวัตกรรมท้องถิ่นไทย. ประชาคมวิจัย ฉบับที่ 60
(มีนาคม – เมษายน 2548):8-14.

เอกสารประกอบอื่นๆ

นโยบายการบริหารจัดการขยะมูลฝอยแบบครบวงจร โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม

แผนจัดการมลพิษ ปี พ.ศ. 2550-2554 โดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม.

เอกสารประกอบการฝึกอบรม โครงการพัฒนาศักยภาพบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ
การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ 2549 (หลักสูตรการจัดการน้ำเสีย).
ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม, กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. โดยสถาบัน
สิ่งแวดล้อมไทย.

Book

- Barber, Benjamin R. **Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age**. Los Angeles: University of California Press, 2003.
- Debbasch, Charles. **La Décentralisation en Europe**. Paris : CNRS., 1981.
- Deharbe, D. **Le droit de l'environnement industriel : 10 ans de jurisprudence**. Paris, Litec, 2002.
- Hague, R and M. Harrop. **Comparative Government and Politics: An Introduction**. London: Palgrave, 2001
- Holloway, William V. **State and Local Government in the United States**. New York : Mc Grawhill Book, 1961.
- Inserguet-Brisset, V. **Droit de l'environnement**. Presses Universitaires de Rennes, 2005.
- Kloepfer; Michael. **Umweltrecht**, 3. Auflage, München, 2004.
- Malingrey, Ph. **Introduction au droit de l'environnement**. Lavoisier, 3^{ème} éd., 2007.
- Morand-Deviller, J. **L'environnement et le droit**. LGDJ, coll. Politiques locales, 2001.
- **Le droit de l'environnement**, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2003.
- Verstey. -Kunig/Paetow/Versteyl. **Kommentar zum KrW-/AbfG**, 2. Auflage München 2003.

ภาคผนวก ก

ตารางคาดการณ์ปริมาณขยะ และของเสียอันตราย

ตาราง 1 การคาดคะเนปริมาณขยะที่เกิดขึ้น พ.ศ. 2534 2539 2544 2549 และ 2554

ตัน/วัน

ภาค / จังหวัด	2534	2539	2544	2549	2554
กรุงเทพมหานคร	6,471	8,953	11,936	15,066	...
ภาคกลาง					
ชลบุรี	40	54	69	86	107
พัตยา	124	184	235	322	411
นครปฐม	56	68	81	95	111
ราชบุรี	40	49	59	70	81
อยุธยา	40	52	66	82	100
ปทุมธานี	18	23	30	37	46
ภาคเหนือ					
เชียงใหม่	200	237	274	311	353
พิษณุโลก	49	58	66	75	83
ลำปาง	75	90	92	110	113
นครสวรรค์	90	101	133	158	183
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ					
นครราชสีมา	95	101	120	143	165
ขอนแก่น	100	106	122	138	154
อุบลราชธานี	150	182	217	255	296
อุดรธานี	125	150	178	206	237
ภาคใต้					
หาดใหญ่	200	257	324	402	492
นครศรีธรรมราช	103	127	153	180	210
ภูเก็ต	100	125	130	158	165
สุราษฎร์ธานี	36	43	52	63	75

ที่มา: กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี

ตาราง 2 การคาดการณ์ปริมาณของเสียอันตราย จำแนกตามแหล่งกำเนิดของเสีย พ.ศ. 2539 2540 2545 2550 2555 และ 2560

กิโลกรัม

แหล่งกำเนิดของเสีย	2539	2540	2545	2550	2555	2560
รวม	304,131,221	317,990,566	373,205,685	455,460,102	525,306,496	594,516,228
อุตสาหกรรม	149,476,532	158,115,391	201,210,208	244,710,165	288,381,872	332,472,719
ร้านค้าค้าขายภาพ	4,992,864	5,294,078	6,797,958	8,314,174	9,833,763	11,375,335
ร้านซักอบรีด	212,342	226,576	298,165	370,314	442,506	516,035
โรงพิมพ์	3,895,874	4,161,066	5,496,547	6,842,542	8,189,201	9,561,062
ปั๊มน้ำมัน	28,555,259	30,089,162	37,701,099	45,385,236	53,111,036	60,083,367
โรงแรม	902,075	950,167	1,188,413	1,429,836	1,672,811	1,916,532
ท่าอากาศยาน	40,231	42,605	54,373	66,204	78,038	90,123
ท่าเรือ	567,819	601,300	769,703	614,239	1,114,220	1,286,509
โรงซ่อมบำรุงรถไฟ	1,212,229	1,291,397	1,688,395	2,088,598	2,489,049	2,896,901
โรงพยาบาล	14,849,578	15,653,266	15,653,266	23,668,943	27,715,634	31,790,196
ห้องปฏิบัติการ	2,341,912	2,473,924	2,473,924	3,791,350	4,454,956	5,126,204
เกษตรกรรม	30,466,488	31,801,564	31,801,564	44,935,392	51,598,523	58,210,876
สถานีจ่ายไฟฟ้า	82,486	86,867	868,867	130,632	152,787	174,993
บ้านพักอาศัย	66,535,532	67,203,203	67,203,203	73,112,477	76,072,100	79,015,376

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตาราง 3 การคาดการณ์ปริมาณกากของเสียอันตรายในประเทศไทย จำแนกตามคุณสมบัติของเสียอันตราย พ.ศ. 2539 2540 2545 2550 2555 และ 2560

กิโลกรัม

คุณสมบัติของเสียอันตราย	2539	2540	2545	2550	2555	2560
รวม	304,131,221	317,990,565	386,815,789	455,787,100	525,306,495	595,316,230
ติดไฟได้	143,221,335	150,266,806	185,241,221	220,418,814	255,836,213	291,461,553
กัดกร่อน	259,284	273,693	345,449	418,001	490,954	564,293
ว่องไวต่อปฏิกิริยา	1,347,075	1,422,053	1,794,532	2,170,178	2,547,317	2,928,232
เป็นพิษ	147,332,204	153,405,902	183,581,437	213,666,607	244,042,094	274,671,708
กัมมันตรังสี	31,065	32,746	41,092	49,515	57,980	66,504
ติดเชื้อ	11,190,566	11,798,101	14,814,194	17,857,711	20,916,354	23,997,161
อื่น ๆ	749,692	791,264	997,864	1,206,274	1,415,583	1,626,779

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภาคผนวก ข

กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2540)

ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม

เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว พ.ศ. 2548 (และภาคผนวกที่ 2)

ภาคผนวก ค

ตารางแสดงบทบาทหน้าที่แห่งกฎหมายที่ศาลปกครองใช้บังคับในแต่ละคดีตามข้อ 5.3 (บทที่ 5)

ตารางแสดงข้อมูลเชิงสถิติของกฎหมายที่มีการใช้บังคับในแต่ละคดีตามข้อ 5.3 (บทที่ 5)

ตารางแสดงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองใช้บังคับในแต่ละคดีตามข้อ 5.3 (บทที่ 5)

ลำดับ	ชื่อศาล	หมายเลขคดีแดงที่	กฎหมายที่ใช้บังคับ	มาตรา
1	ศาลปกครองสูงสุด	อ.224/2553	- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	- 46 วรรค1, 47, 48, 49, 67 วรรค 2
2	ศาลปกครองสูงสุด	อ. 89/2553	- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	- 4, 96 - 50 (3)
3	ศาลปกครองสูงสุด	อ.204/2552	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	- 26
4	ศาลปกครองสูงสุด	อ.79/2547	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 - พระราชบัญญัติสภาพาถาบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 - พระราชระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	- 8, 18, 19, 20 (5) (6), 62, 55 - 37, 59, 60, 63 - 26 วรรค 3 - 90 - 50
5	ศาลปกครองสูงสุด	อ.558/2551	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2544	- 55 - ข้อ 10
6	ศาลปกครองสูงสุด	อ.125/2551	- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	- 7 วรรค 1 (2), 11, 48

โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

ลำดับ	ชื่อศาล	หมายเลขคดีแดงที่	กฎหมายที่ใช้บังคับ	มาตรา
7	ศาลปกครองสูงสุด	อ.356/2550	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 - พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 - ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 326 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515	- 18 วรรค 1 - 50 (3), 53 (1), 57 ทวิ - 16 (18) - ข้อ 10
8	ศาลปกครองสูงสุด	อ.61/2549	- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 - พระราชบัญญัติสภาพาบบและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 - พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	- 69 - 88 - 76
9	ศาลปกครองกลาง	422/2548	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	- 25, 28 - 71
10	ศาลปกครองกลาง	145/2548	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	- 25, 28, 31, 32, 33, 71, 85 วรรค 1 - 32, 33
11	ศาลปกครองกลาง	1298/2547	- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	- 37 วรรค 2, 39 วรรค 3
12	ศาลปกครองกลาง	1627/2547	- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	- 37 วรรค 2, 39 วรรค 3, 55
13	ศาลปกครองกลาง	752/2547	- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510	- 37, 39, 41 - 122, 123, 124, 125, 126

โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

ลำดับ	ชื่อศาล	หมายเลขคดีแดงที่	กฎหมายที่ใช้บังคับ	มาตรา
14	ศาลปกครองกลาง	632/2547	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	- 25, 28, 33, 59, 60 - 12 วรรค 5
15	ศาลปกครองกลาง	601/2547	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	- 25, 26 - 67 (7) - 13 (4), 43, 59, 60
16	ศาลปกครองกลาง	444/2547	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 - พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	- 21, 40 - 25 วรรค 1 (4), 26, 28 - 37 วรรค 1
17	ศาลปกครองกลาง	104/2547	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 - พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	- 25 วรรค 1 (4), 26, 40 - 40, 46 วรรค 1 - 13 วรรค 1, 37 วรรค 1, 51, 57
18	ศาลปกครองกลาง	1206/2546	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	- 25 วรรค 1 (1) (4), 26, 27
19	ศาลปกครองกลาง	296/2546	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 - พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	- 19, 20 (5), 25 (4), 28, 60 (3) - 27 วรรค 1 - 90

โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

ลำดับ	ชื่อศาล	หมายเลขคดีแดงที่	กฎหมายที่ใช้บังคับ	มาตรา
20	ศาลปกครองกลาง	1750/2546	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 - พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	- 8, 25 (4), 28, 33, 56, 90 - 21 - 5, 10, 11, 12
21	ศาลปกครองกลาง	1738/2546	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	- 63, 64 - 53, 54, 60 วรรค 1 (2), 62
22	ศาลปกครองกลาง	459/2545	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	- 25, 28 - 71
23	ศาลปกครองกลาง	1414/2544	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	- 25, 28 - 37 วรรค 1, 39 วรรค 1
24	ศาลปกครองกลาง	1481/2542	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	- 25, 26, 28
25	ศาลปกครองกลาง	648/2551	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	- 18 - 32 - 67 (2) (7)
26	ศาลปกครองกลาง	1127/2550	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	- 25 (4), 26, 27 - 67 (2)

โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

ลำดับ	ชื่อศาล	หมายเลขคดีแดงที่	กฎหมายที่ใช้บังคับ	มาตรา
27	ศาลปกครองกลาง	525/2550	- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535	- 4, 6 (3), 82 (1) -
28	ศาลปกครองกลาง	399/2550	- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	- 5, 6, 7, 12, 18, 27, 37, 39 - 46, 47, 48, 49
29	ศาลปกครองกลาง	1763- 1766/2549	- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	- 4 วรรค 7, 6, 55, 64, 65, 66, 67
30	ศาลปกครองกลาง	390/2549	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	- 4, 55, 66, 67
31	ศาลปกครองกลาง	1766/2548	- พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543	-
32	ศาลปกครองกลาง	1618/2548	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	- 18, 20 (3), 25 (1) (4), 28 - 67 - 50 (3), 53
33	ศาลปกครองกลาง	1419/2548	- พระราชบัญญัติการผังเมือง 2518 - พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	- - 11 วรรค 1, 27 วรรค 2, 48
34	ศาลปกครองกลาง	1097/2548	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	- 4, 18 วรรค 1, 20 (3), 25 (1) (4), 26 - 50 (3), 53 (1)

โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

ลำดับ	ชื่อศาล	หมายเลขคดีแดงที่	กฎหมายที่ใช้บังคับ	มาตรา
35	ศาลปกครอง นครราชสีมา	62/2548	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	- 25, 26 - 12 วรรค 5, 37 - 4, 80 วรรค 1, 81 - 67 (7)
36	ศาลปกครอง นครศรีธรรมราช	173/2549	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 - พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	- 18, 25 - 53 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517 - 32
37	ศาลปกครองระยอง	32/ 2552	- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	- 59
38	ศาลปกครองพิษณุโลก	399/2549	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	- 18, 20 - 50
39	ศาลปกครองขอนแก่น	65/2549	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	- 25, 26, 28 - 68 (8)

โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

ลำดับ	ชื่อศาล	หมายเลขคดีแดงที่	กฎหมายที่ใช้บังคับ	มาตรา
40	ศาลปกครองขอนแก่น	319/2547	- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 - พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	- 50 (3) - 46, 96 - 67 (2) - 16 (18)
41	ศาลปกครองเชียงใหม่	154/2552	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	- 18 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550, 25 (4), 26 - 14 วรรค 1 (2), 44 (3) - 67 (2) (7)
42	ศาลปกครองเชียงใหม่	60-77/2552 และ 64/2548	- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	- 96
43	ศาลปกครองเชียงใหม่	139/2547	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	- 4, 18, 25, 27 - 16 (18) (27) - 50, 53, 56 และ 71

โครงการบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย

ลำดับ	ชื่อศาล	หมายเลขคดีแดงที่	กฎหมายที่ใช้บังคับ	มาตรา
44	ศาลปกครองเชียงใหม่	89/2547	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	- 18 - 50 (3), 53 (1) แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517, 57 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติม โดย พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511
45	ศาลปกครองเชียงใหม่	123/2546	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 - ประมวลกฎหมายที่ดิน	- 4, 19, 20 (5), 25 (4), 27 - 50 (3) -

ตารางแสดงข้อมูลเชิงสถิติของกฎหมายที่มีการใช้บังคับในแต่ละคดีตามข้อ 5.3 (บทที่ 5)

ลำดับ	ชื่อกฎหมาย	จำนวน (คดี)
1	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	30
2	พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	12
3	พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	6
4	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	14
5	พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	11
6	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	12
7	ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 326 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515	1
8	พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	3
9	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	3
10	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	3
11	พระราชระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	1
12	พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	1
13	พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510	1
14	พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543	1

ภาคผนวก ง

แบบสอบถามเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายชื่อผู้ตอบแบบสอบถาม มีดังนี้

- | | |
|---|-------------------------------|
| 1) นางสาววาทีณี สีวานนท์
(นิติกร) | องค์การบริหารส่วนตำบลชำผักแพว |
| 2) นางสาวกัญญารัตน์ กริโกค
(ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม) | เทศบาลเมืองแก่งคอย |
| 3) นางลิลาพร เหมราชสวัสดิ์
(นักพัฒนาชุมชน) | องค์การบริหารส่วนตำบลเตาปูน |
| 4) ว่าที่ ร.ต. กล้าหาญ หินเมืองเก่า
(ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) | องค์การบริหารส่วนตำบลสองคอน |

แบบสอบถามเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โครงการวิจัย เรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย”
เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ข้อ 1 ชื่อ – สกุล

ตำแหน่งปัจจุบัน

สถานที่ทำงาน

ตำบล อำเภอ

จังหวัด รหัสไปรษณีย์

โทรศัพท์ โทรศัพท์มือถือ

โทรสาร อีเมล

วันที่

ข้อ 2 นโยบายการบริหารจัดการเกี่ยวกับสารเคมีและขยะอันตรายในพื้นที่รับผิดชอบ
ของหน่วยงานของท่าน

2.1 การเก็บขยะ (จากครัวเรือนหรือสถานประกอบการ เป็นต้น)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.2 การคัดแยกขยะก่อนนำไปกำจัด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.3 การกำจัดขยะ

.....

.....

.....

.....

.....

2.4 การให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีและขยะอันตราย

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.5 อื่นๆ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ข้อ 3 หน่วยงานของท่านมีการนำกฎหมายใดมาบังคับใช้เกี่ยวกับการจัดการขยะ
อันตรายในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ข้อ 4 หน่วยงานของท่านมีปัญหาในการจัดการสารเคมีและขยะอันตรายหรือไม่ อย่างไร

(เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ความร่วมมือจากประชาชน เป็นต้น)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ข้อ 5 ในฐานะที่ท่านเป็นหน่วยงานปฏิบัติท่านเห็นว่า กฎหมายและข้อบัญญัติหรือ
ข้อบังคับท้องถิ่นให้อำนาจเพียงพอแก่ท่านในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการ
สารเคมีและขยะอันตรายหรือไม่ อย่างไร ในกรณีที่ท่านเห็นว่ายังไม่มีทำให้
อำนาจที่เพียงพอต่อการดำเนินการดังกล่าว ท่านเห็นว่าควรมีการแก้ไขอย่างไร

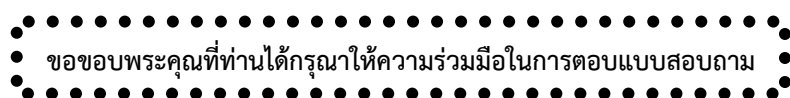
.....

.....

.....

.....

.....



ขอขอบพระคุณที่ท่านได้กรุณาให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม

แบบสอบถามเจ้าพนักงานท้องถิ่น
โครงการวิจัย เรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย”
เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

จัดทำโดย
นางสาวกรรณิกา สุทธิประสิทธิ์
นายวิริยะ วัฒนสุขชาติ
นายเชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์

ข้อ 1 ชื่อ - สกุล นางสาววาทีณี สีวานนท์

ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกร

สถานที่ทำงาน องค์การบริหารส่วนตำบลชำผักแพว

ตำบล ชำผักแพว อำเภอ แก่งคอย

จังหวัด สระบุรี รหัสไปรษณีย์ 18110

โทรศัพท์ 036 - 714081 ต่อ 11 โทรศัพท์มือถือ 081 - 5278199

โทรสาร 036 - 714081 ต่อ 16 อีเมล plewathinee@hotmail.com

ผู้ตรวจแบบสอบถาม.....กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์.....

วันที่ 26 พฤษภาคม 2554

ข้อ 2 นโยบายการบริหารจัดการเกี่ยวกับสารเคมีและขยะอันตรายในพื้นที่รับผิดชอบ ของหน่วยงานของท่าน

2.1 การเก็บขยะ (จากครัวเรือนหรือสถานประกอบการ เป็นต้น)

.....เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลชำผักแพว ตำบลชำผักแพว
.....เป็นพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่ไม่หนาแน่น และไม่อยู่ในเมือง ปริมาณ
.....ขยะจึงมีไม่มาก ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลชำผักแพวจึงไม่มี
.....นโยบายในการบริหารจัดการเกี่ยวกับเรื่องการเก็บขยะ การคัดแยกขยะ
.....ก่อนนำไปกำจัด และการกำจัดขยะ

2.2 การคัดแยกขยะก่อนนำไปกำจัด

.....-
.....
.....
.....
.....
.....
.....

2.3 การกำจัดขยะ

.....ให้ครัวเรือนกำจัดขยะกันเอง
.....
.....
.....
.....

2.4 การให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีและขยะอันตราย

.....
เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลชำผักแพว เป็นพื้นที่
.....
เกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม การให้
.....
ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีและขยะอันตรายจึงไม่มี
.....
.....
.....

2.5 อื่นๆ

.....
.....
.....
.....
.....
.....

ข้อ 3 หน่วยงานของท่านมีการนำกฎหมายใดมาบังคับใช้เกี่ยวกับการจัดการขยะ
อันตรายในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

- ข้อบัญญัติตำบล เรื่อง กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2542
 - ข้อบัญญัติตำบล เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2551
-
.....
.....
.....

ข้อ 4 หน่วยงานของท่านมีปัญหาในการจัดการสารเคมีและขยะอันตรายหรือไม่ อย่างไร

(เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ความร่วมมือจากประชาชน เป็นต้น)

..... องค์การบริหารส่วนตำบลข้าพเจ้าไม่มีปัญหาในการจัดการ
..... สารเคมี และขยะอันตราย เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม
..... จึงไม่มีปัญหาในด้านนี้
.....
.....
.....
.....

ข้อ 5 ในฐานะที่ท่านเป็นหน่วยงานปฏิบัติท่านเห็นว่า กฎหมายและข้อบัญญัติหรือ
ข้อบังคับท้องถิ่นให้อำนาจเพียงพอแก่ท่านในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการ
สารเคมีและขยะอันตรายหรือไม่ อย่างไร ในกรณีที่ท่านเห็นว่ายังไม่มีทำให้
อำนาจที่เพียงพอต่อการดำเนินการดังกล่าว ท่านเห็นว่าควรมีการแก้ไขอย่างไร

..... กรณีดังกล่าวข้าพเจ้าเห็นว่า กฎหมายและข้อบัญญัติหรือ
..... ข้อบังคับท้องถิ่นให้อำนาจเพียงพอแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการ
..... ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและขยะอันตราย เพราะองค์การ
..... บริหารส่วนตำบลเป็นผู้ออกข้อบัญญัติ บังคับใช้ในตำบลอยู่แล้ว
.....
.....

.....
..... ขอขอบพระคุณที่ท่านได้กรุณาให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม
.....

แบบสอบถามเจ้าพนักงานท้องถิ่น
โครงการวิจัย เรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย”
เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ข้อ 1 ชื่อ - สกุล นางสาวกัญญารัตน์ กริโภาค

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

สถานที่ทำงาน เทศบาลเมืองแก่งคอย

ตำบล แก่งคอย อำเภอ แก่งคอย

จังหวัด สระบุรี รหัสไปรษณีย์ 18110

โทรศัพท์ 036 - 251914 โทรศัพท์มือถือ 084 - 1142907

โทรสาร 036 - 251912 อีเมล mooning2008@hotmail.com

ผู้ตรวจแบบสอบถาม.....กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์.....

วันที่ 26 พฤษภาคม 2554

ข้อ 2 นโยบายการบริหารจัดการเกี่ยวกับสารเคมีและขยะอันตรายในพื้นที่รับผิดชอบ
ของหน่วยงานของท่าน

2.1 การเก็บขยะ (จากครัวเรือนหรือสถานประกอบการ เป็นต้น)

เก็บขยะรวมกับขยะทั่วไป

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.2 การคัดแยกขยะก่อนนำไปกำจัด

ไม่มีการคัดแยก

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.3 การกำจัดขยะ

นำไปกำจัดที่ บริษัท ปูนซีเมนต์ TPI

.....

.....

.....

.....

.....

2.4 การให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีและขยะอันตราย

ไม่มี

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.5 อื่นๆ

..... -

.....

.....

.....

.....

.....

ข้อ 3 หน่วยงานของท่านมีการนำกฎหมายใดมาบังคับใช้เกี่ยวกับการจัดการขยะ
อันตรายในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

ไม่มี

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ข้อ 4 หน่วยงานของท่านมีปัญหาในการจัดการสารเคมีและขยะอันตรายหรือไม่ อย่างไร
(เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ความร่วมมือจากประชาชน เป็นต้น)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ข้อ 5 ในฐานะที่ท่านเป็นหน่วยงานปฏิบัติท่านเห็นว่า กฎหมายและข้อบัญญัติหรือ
ข้อบังคับท้องถิ่นให้อำนาจเพียงพอแก่ท่านในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการ
สารเคมีและขยะอันตรายหรือไม่ อย่างไร ในกรณีที่ท่านเห็นว่ายังไม่มีทำให้
อำนาจที่เพียงพอต่อการดำเนินการดังกล่าว ท่านเห็นว่าควรมีการแก้ไขอย่างไร

.....เพียงพอ.....

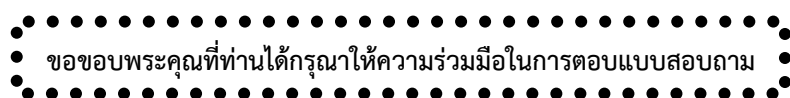
.....

.....

.....

.....

.....



ขอขอบพระคุณที่ท่านได้กรุณาให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม

แบบสอบถามเจ้าพนักงานท้องถิ่น
โครงการวิจัย เรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย”
เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

จัดทำโดย
นางสาวกรรณิกา สุทธิประสิทธิ์
นายวิริยะ วัฒนสุขชาติ
นายเชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์

ข้อ 1 ชื่อ - สกุล นางลิลาพร เหมราสวัสดิ์
ตำแหน่งปัจจุบัน นักพัฒนาชุมชน
สถานที่ทำงาน องค์การบริหารส่วนตำบลเตาปูน
ตำบล เตาปูน อำเภอ แก่งคอย
จังหวัด สระบุรี รหัสไปรษณีย์ 18110
โทรศัพท์ 036 - 361325 โทรศัพท์มือถือ 084 - 6355154
โทรสาร 036-361325 อีเมล ple_nok09@hotmail.com

ผู้ตรวจแบบสอบถาม.....กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์.....

วันที่ 26 พฤษภาคม 2554

ข้อ 2 นโยบายการบริหารจัดการเกี่ยวกับสารเคมีและขยะอันตรายในพื้นที่รับผิดชอบ ของหน่วยงานของท่าน

2.1 การเก็บขยะ (จากครัวเรือนหรือสถานประกอบการ เป็นต้น)

..... ในเบื้องต้น การเก็บขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลเตาปูน
..... ในครัวเรือนนั้น จะเก็บไปทิ้งที่โรงปูน ทีพีไอ อำเภอแก่งคอย
..... วันละ 1 – 2 ตัน และทางโรงปูน ทีพีไอ ก็จะนำขยะไปคัดแยกอีกครั้ง
..... เพื่อนำไปเข้าสู่กระบวนการนำขยะมาทำเป็นปุ๋ยเคมี และการเก็บขยะใน
..... สถานประกอบการก็เช่นเดียวกันกับครัวเรือน
.....

2.2 การคัดแยกขยะก่อนนำไปกำจัด

..... นำไปคัดแยกที่ปลายทาง คือ โรงปูน ทีพีไอ แล้วค่อยนำมาทำเป็น
..... ปุ๋ยอีกครั้ง
.....
.....
.....
.....
.....

2.3 การกำจัดขยะ

..... ยกให้ทางโรงปูนเป็นผู้กำจัดขยะเอง
.....
.....
.....
.....
.....

2.4 การให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีและขยะอันตราย

..... องค์การบริหารส่วนตำบลเตาปูน ออกหน่วยให้บริการประชาชนเพื่อทำแผนสามปี
..... และได้ประชาสัมพันธ์เรื่องของเสียหรือขยะที่เป็นสารเคมีและของเสียอันตราย ถ้ามีการ
..... ร้องเรียนจากชาวบ้านในพื้นที่ว่ามีขยะสารเคมีหรือของเสียอันตราย ขั้นตอนการดำเนินงาน
..... อันดับแรก ประเมินพื้นที่ของที่ดินก่อน อันดับที่สอง ดูว่าของเสียอันตรายอยู่ในบริเวณอย่างไร
..... สภาพเป็นอย่างไร สุดท้าย จะมีการเปลี่ยนแปลงใหม่เวลาฝนตกจะทำให้ของเสียไหลลงสู่แม่น้ำ
..... ลำคลองหรือไม่ และให้ทำป้าย ของเสียห้ามเข้า แล้วแจ้งไปยังอุตสาหกรรมจังหวัดต่อไป

2.5 อื่นๆ

..... -
.....
.....
.....
.....
.....
.....

ข้อ 3 หน่วยงานของท่านมีการนำกฎหมายใดมาบังคับใช้เกี่ยวกับการจัดการขยะ
อันตรายในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

..... ในขณะนี้การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม
..... พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
..... พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และ
..... พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550
.....
.....

ข้อ 4 หน่วยงานของท่านมีปัญหาในการจัดการสารเคมีและขยะอันตรายหรือไม่ อย่างไร

(เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ความร่วมมือจากประชาชน เป็นต้น)

..... ยังไม่พบปัญหาใด ๆ ในพื้นที่

..... ยังมีงบประมาณเพียงพอ

.....

.....

.....

.....

.....

ข้อ 5 ในฐานะที่ท่านเป็นหน่วยงานปฏิบัติท่านเห็นว่า กฎหมายและข้อบัญญัติหรือ

ข้อบังคับท้องถิ่นให้อำนาจเพียงพอแก่ท่านในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการ

สารเคมีและขยะอันตรายหรือไม่ อย่างไร ในกรณีที่ท่านเห็นว่ายังไม่มีทำให้

อำนาจที่เพียงพอต่อการดำเนินการดังกล่าว ท่านเห็นว่าควรมีการแก้ไขอย่างไร

..... กฎหมายการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่แนวทาง

..... ปฏิบัตินั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีเจ้าหน้าที่สิ่งแวดล้อมโดยตรง เครื่องมือ

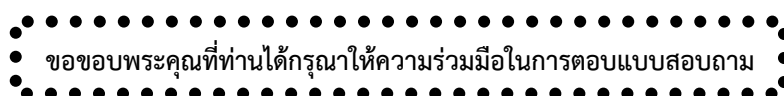
..... ตรวจวัดก็ไม่มี ซึ่งเราเองก็ต้องจ้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

..... แนวทางแก้ไข เห็นควรให้มีเจ้าหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อมมาประจำแต่ละ อปท.

..... เนื่องจากปัญหาขยะมูลฝอยและสารเคมีของเสียอันตราย นั้น มีปริมาณที่เพิ่มขึ้นทุกวัน

..... ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อปท. ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เพราะไม่มี

..... เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในด้านนี้เลย



ขอขอบพระคุณที่ท่านได้กรุณาให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม

แบบสอบถามเจ้าพนักงานท้องถิ่น
โครงการวิจัย เรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย”
เสนอต่อ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ข้อ 1 ชื่อ - สกุล ว่าที่ ร.ต. กล้าหาญ หินเมืองเก่า

ตำแหน่งปัจจุบัน ปลัด อบต. สองคอน อ. แก่งคอย จ. สระบุรี

สถานที่ทำงาน อบต. สองคอน

ตำบล สองคอน อำเภอ แก่งคอย

จังหวัด สระบุรี รหัสไปรษณีย์ -

โทรศัพท์ 036 - 245357 โทรศัพท์มือถือ 086 - 7789937

โทรสาร - อีเมล tomsabb@hotmail.com

ผู้ตรวจแบบสอบถาม.....กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์.....

วันที่ 26 พฤษภาคม 2554

ข้อ 2 นโยบายการบริหารจัดการเกี่ยวกับสารเคมีและขยะอันตรายในพื้นที่รับผิดชอบ
ของหน่วยงานของท่าน

2.1 การเก็บขยะ (จากครัวเรือนหรือสถานประกอบการ เป็นต้น)

เก็บขยะจากครัวเรือน และโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงาน
.....
ออร์ส สเปเชียลตี้ โรงงานเลี้ยงไก่ โรงงานเลี้ยงสุกร
.....

.....
.....
.....
.....

2.2 การคัดแยกขยะก่อนนำไปกำจัด

ไม่มีการคัดแยก
.....
.....
.....
.....
.....
.....

2.3 การกำจัดขยะ

นำไปเทบริเวณสถานที่กำจัดของโรงปูนซีเมนต์ TPI สระบุรี
.....
.....
.....
.....

2.4 การให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับเรื่องสารเคมีและขยะอันตราย

ประชาสัมพันธ์ และให้ความรู้แก่ อสม.

.....

.....

.....

.....

.....

2.5 อื่นๆ

ร่วมกับทีมงานวิจัยจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้การจัดทำ

หมู่บ้านนำร่องในการคัดแยกขยะ

.....

.....

.....

.....

ข้อ 3 หน่วยงานของท่านมีการนำกฎหมายใดมาบังคับใช้เกี่ยวกับการจัดการขยะอันตรายในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เรื่อง การประกอบกิจการ

ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ, เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร,

เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

.....

.....

.....

(เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ความร่วมมือจากประชาชน เป็นต้น)

มีปัญหาด้านความร่วมมือจากบริษัทเอกชน และจากประชาชนใน
พื้นที่ และเจ้าหน้าที่จัดเก็บขยะไม่มีความรู้

ข้อ 5 ในฐานะที่ท่านเป็นหน่วยงานปฏิบัติท่านเห็นว่า กฎหมายและข้อบัญญัติหรือข้อบังคับท้องถิ่นให้อำนาจเพียงพอแก่ท่านในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและขยะอันตรายหรือไม่ อย่างไร ในกรณีที่ท่านเห็นว่ายังไม่มีทำให้ อำนาจที่เพียงพอต่อการดำเนินการดังกล่าว ท่านเห็นว่าควรมีการแก้ไขอย่างไร

การบังคับใช้กฎหมายของท้องถิ่นมีการบังคับใช้ได้จริงตาม
กฎหมายค่อนข้างน้อย เนื่องจากการที่กฎหมายให้อำนาจในการ
ดำเนินการไม่ครอบคลุม ปัจจุบันให้เฉพาะการเงิน การให้ใบอนุญาต และ
โทษปรับซึ่งมีอัตราต่ำ ประกอบกับขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ
และปัญหาดังเดิม คือ ไม่ได้รับการเอาใจใส่จากนักการเมืองท้องถิ่น
ซึ่งอาจมีผลได้ผลเสียทางการเมือง

ขอขอบพระคุณที่ท่านได้กรุณาให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม

ภาคผนวก จ

ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ และ
กิจกรรมที่ดำเนินการมาและผลที่ได้รับตลอดโครงการ

ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ และกิจกรรมที่ดำเนินการมาและผลที่ได้รับตลอดโครงการ

วัตถุประสงค์	กิจกรรม (ตามแผน)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ (ตามแผน)	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ*
1 เพื่อศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ อบท. ในด้านการบริหารจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายตามที่ได้มีการกระจายอำนาจมาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง	1 การรวบรวมข้อมูลและนโยบายเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายให้กับ อบท. รวมทั้ง แนวคิด และ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 2 การรวบรวมกฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ อบท. ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย 3 การรวบรวมคำพิพากษาของศาลปกครองในประเด็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้อง 4 การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์	1 บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายและผลการวิเคราะห์กับการดำเนินงานของ อบท. ด้านการจัดการสารเคมี และ ของ เสีย อันตราย	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย - พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 - พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 - พ.ร.บ.สภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบล พ.ศ. 2537 - พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 - พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 - พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 - พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 - พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 - พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 - พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	มีปัญหาเกี่ยวกับการขอข้อมูลจาก อบท. กลุ่มตัวอย่าง ค่อนข้างระมัดระวังในการให้สัมภาษณ์ ทำให้ข้อมูลบางเรื่องยังมีความไม่ชัดเจนเท่าที่ควร นอกจากนี้ มี อบท. บางแห่งไม่ตอบแบบสอบถาม (ทั้งนี้ ได้มีการทวงถามแล้ว)

วัตถุประสงค์	กิจกรรม (ตามแผน)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ (ตามแผน)	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ*
			นอกจากกฎหมายหลักข้างต้นแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีก เช่น - พ.ร.บ.วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 - พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ. 2535 - พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 - พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 - พ.ร.บ.รักษาคลอง รัดนโกสินทร ศก 12 - พ.ร.บ.การชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 - พ.ร.บ.รักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 - พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 - พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 - พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมทุนและดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 - พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 - ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ - ประมวลอาญา <u>ผลการวิเคราะห์</u> 1 ทราบถึงบทบาทของหน่วยงานต่างๆ ของส่วนกลางเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตราย และแผนการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจด้านดังกล่าวให้ อปท. 2 ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของ อปท. แต่ละระดับที่เกี่ยวข้องกับการ	

วัตถุประสงค์	กิจกรรม (ตามแผน)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ (ตามแผน)	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ*
			จัดการสารเคมีและของเสียอันตรายและแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของ อปท. ในการดำเนินการกิจดังกล่าว 3 ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในภาพรวมของประเทศ ไทยและต่างประเทศที่เป็นกรณีศึกษา 4 ทราบถึงแนวโน้มของคดีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย	
2 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะให้ภาครัฐพัฒนาหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสถานการณ์และศักยภาพหรือขีดความสามารถของ อปท. ระดับต่างๆ	1 การประมวลข้อมูล วิเคราะห์ และจัดทำรายงานการวิจัย	1 ข้อมจำกัดและข้อเสนอแนะเพื่อให้การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายที่มีความเหมาะสม และเกิดประโยชน์ต่อส่วนราชการในการปฏิบัติงาน 2 แนวทางในการดำเนินงานตามภารกิจการถ่ายโอนอำนาจในด้าน	1 สมควรที่จะมีการจัดทำกฎหมายหรือจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสารเคมีและของเสียอันตรายขึ้นใหม่ (เพื่อให้การจัดการในเรื่องนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันลดปัญหาความขัดแย้งในการดำเนินงานเนื่องจากความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และทำให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่	

วัตถุประสงค์	กิจกรรม (ตามแผน)	ผลที่คาดว่าจะได้รับ (ตามแผน)	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ*
		การจัดการสารเคมีและของเสีย อันตรายที่เหมาะสม	ของตนในเรื่องดังกล่าว) 2 เร่งทำการถ่ายโอนบุคลากรและ งบประมาณให้เหมาะสมกับการกิจ ที่ อปท. ได้รับอย่างเป็นรูปธรรม 3 ควรต้องศึกษาวิธีการในทาง ปฏิบัติทั้งด้านเทคโนโลยีและต้นทุน ที่เหมาะสมที่สามารถนำมาใช้แก้ไข ปัญหาดังกล่าวในพื้นที่หรือท้องถิ่น (เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเกิดเป็นรูปธรรม มากยิ่งขึ้น)	

หมายเหตุ* หมายถึง มีอุปสรรคในแผนงานดังกล่าวอย่างไร

ผลการดำเนินงาน หมายถึง งานที่ดำเนินการไปในช่วงเวลานั้นมีผลเกิดขึ้นอย่างไรเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงานหรือไม่อย่างไร