

บทที่ 2



ความสัมพันธ์ของนายอำเภอกับการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมในประเทศไทย

2.1 การจัดระเบียบบริหารราชการอำเภอ

2.1.1 พื้นฐานทางทฤษฎีกฎหมายปกครองของการจัดระเบียบบริหารราชการ อำเภอ

การตอบปัญหาบางประการของการมีผลบังคับใช้กฎหมาย ที่ดำเนินการในเขตพื้นที่อำเภอหนึ่ง โดยนายอำเภอคนหนึ่งซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น การค้นหาสาเหตุของปัญหาตลอดจนความสามารถในการจัดปัญหาดังกล่าว หากวิเคราะห์ให้ต้องแท้ ย่อมเกี่ยวพันกันมาตั้งแต่ในข้อที่เป็นหลักการ หรือพื้นฐานทางทฤษฎี อันเป็นที่มาแห่งการนิติบัญญัติกฎหมาย ว่าด้วยการจัดระเบียบการใช้อำนาจบริหารขององค์การปกครองทุกระดับ จนถึงระดับอำเภออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทยเมื่อวิเคราะห์จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พบว่าเป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบการใช้อำนาจบริหารตามแบบของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยทฤษฎีดังกล่าวจะมีใช้ทฤษฎีทางนิติศาสตร์โดยแท้ดังเช่นทฤษฎีในกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแพ่ง แต่จะเป็นทฤษฎีที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะกฎหมายปกครองเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน ที่วางระเบียบบังคับทางกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองและการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะรวมทั้งวางหลักความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน

หากกล่าวโดยย่อ ทฤษฎีการจัดระเบียบการใช้อำนาจบริหารที่จะกล่าวต่อไปนี้จะ เป็นเรื่องของการกำหนดมาตรการใช้อำนาจบริหารในการจัดทําบริการสาธารณะ หรือการจัดและดำเนินการปกครองเพื่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน โดยแต่ละประเทศต่าง ใช้มาตรการทางกฎหมายตามความเหมาะสมและความจำเป็นตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และประวัติศาสตร์ของประเทศนั้น ซึ่งมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้อำนาจบริหารโดยทั่วไปตามทฤษฎีนี้มี 2 มาตรการ คือ การรวมอำนาจบริหาร และการกระจายอำนาจบริหาร ¹

(1) การรวมอำนาจบริหาร

การรวมอำนาจบริหาร หมายถึง การที่รัฐจัดให้มีองค์การปกครอง ส่วนกลางเพียงองค์การเดียว เป็นผู้ใช้อำนาจดุลพินิจสั่งการต่าง ๆ เพื่อให้เข้าไปปฏิบัติด้วยวิธีการรูปแบบสายการบังคับบัญชาเป็นทอด ๆ โดยนัยดังกล่าว การปกครองรัฐทั้งหมดก็จะมีเอกภาพ เพราะเป็นการปกครองที่กำเนิดขึ้นจากแหล่งดุลพินิจสั่งการเดียวกัน และมีการควบคุมบังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามดุลพินิจสั่งการนั้นเป็นทอด ๆ โดยองค์การเดียวกันด้วย

ดังนั้น ความหมายบริสุทธิ์ของการรวมอำนาจทางปกครอง จึงหมายความว่า จะมีนิติบุคคลอื่นนอกจากรัฐไม่ได้ และจะมีการแบ่งเขตแดนของรัฐออกเป็นจังหวัด อำเภอ ฯลฯ ไม่ได้คงมีได้แต่ของรัฐคือ ทั่วประเทศเท่านั้น ²

¹ พรชัย รัศมีแพทย์ "การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีนิติสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง" (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 3.

² Hauriou Maurice, Precis elementaire de droit adminstratif, 5 ed., Paris, Sirey, 1943, p.43. อ้างใน โภคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ, "รัฐสภาสาร 33,8 (สิงหาคม 2528), 4.

แนวความคิด (concept) การรวมอำนาจบริหารในเชิงปฏิบัติจึงอธิบายได้ว่า "... เป็นเรื่องที่รัฐมอบอำนาจการตัดสินใจในการจัดบริการสาธารณะให้กับเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง, กรม, กองต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อกันในรูปสายการบังคับบัญชา โดยมีรัฐมนตรีในฐานะ เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นผู้รับผิดชอบทางการปฏิบัติ ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวง หรือทบวงที่ตนว่าการมีผู้บังคับบัญชาระดับรองลงไปตามลำดับสายการบังคับบัญชา เป็นผู้ช่วยผู้ปฏิบัติงาน อันได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน หัวหน้าหมวด จนถึงผู้ปฏิบัติระดับล่างสุด ทั้งนี้โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย แต่การตัดสินใจนี้ผู้บังคับบัญชาระดับรองลงไปก็มีได้ แต่ต้องอยู่ภายในขอบเขตที่ผู้บังคับบัญชา ระดับสูงกว่ากำหนดขอบเขตไว้

อย่างไรก็ดีแม้การกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาจะถูกต้องตามกฎหมาย แต่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงย่อมมีอำนาจกลับ แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการกระทำนั้นได้โดยอ้างความเหมาะสมของการกระทำนั้น อันเป็นเรื่องดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้ว ศาลก็ไม่เข้าไปวินิจฉัยความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา...³

ในส่วนหลักและวิธีการรวมอำนาจบริหารมีดังต่อไปนี้

(ก) กำหนดและจัดตั้งให้มีองค์การปกครองส่วนกลาง เพื่อใช้อำนาจบริหารรัฐทั้งหมดโดยทั่วไป โดยให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการ ใช้อำนาจบริหารในเงื่อนไขว่า ผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย⁴

³ พรชัย รัศมีแพทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

⁴ พรชัย รัศมีแพทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

องค์การปกครองส่วนกลางผู้ใช้อำนาจบริหารรัฐทั้งหมด โดยทั่วไปมีนิติฐานะเป็น "นิติบุคคล" และเรียกว่า "รัฐ" แม้ว่าภายในองค์การปกครองส่วนกลางจะมีการจัดองค์การเพื่อใช้อำนาจหน้าที่จัดทําบริการสาธารณะเป็นหน่วยงานต่าง ๆ หน่วยงานนั้นก็หาไม่มีนิติฐานะเป็นนิติบุคคลไม่

สำหรับการจัดองค์การภายในการปกครองส่วนกลาง มีหลักเกณฑ์หลายวิธีการ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐ อาทิเช่น จัดแบ่งองค์การตามหน้าที่ โดยรวมกลุ่มงานที่มีลักษณะเหมือนกันไว้เป็นหน่วยงานหนึ่ง หรือจัดแบ่งองค์การตามผลผลิตเป็นหน่วยงานตามผลผลิตที่ได้รับเป็นต้น ดังที่ปรากฏในทางปฏิบัติเป็นรูปหน่วยงานกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

ส่วนการจัดการภายในองค์การปกครองส่วนกลาง เพื่อจัดทําบริการสาธารณะในท้องถิ่นตามภูมิภาคต่าง ๆ นั้น จะใช้หลักการแบ่งอำนาจบริหาร หรือการรวมอำนาจในรูปของการกระจายการรวมศูนย์อำนาจ⁵ เพื่อให้รัฐสามารถจัดทําบริการสาธารณะได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ ตลอดจนความล่าช้าอันเกิดจากการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ในเมืองหลวง โดยการโอนอำนาจตัดสินใจระดับหนึ่งให้แก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ถูกส่งไปอยู่ในท้องถิ่น⁶ ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของรัฐซึ่งองค์การที่ได้รับการแบ่งและโอนอำนาจนี้ จะต้องทําบริการสาธารณะที่กฎหมาย รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น⁷ โดยนัยนี้เจ้าหน้าที่ขององค์การผู้รับโอนและแบ่งอำนาจ จึงเปรียบได้กับเจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนกลาง ซึ่งไปตั้งโต๊ะทำงานอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ของรัฐ

⁵ ฤทธิชัย พลกุล, เรื่องเดิม, หน้า 5.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

⁷ พรชัย รัศมีแพทย์, เรื่องเดิม, หน้า 22.

(ข) กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลาง ด้วยรูปสายบังคับบัญชา (hierarchy) โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจบังคับบัญชาที่ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงไปตามลำดับต่อเนื่องกัน⁸ และต้องรับผิดชอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และตามผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสม ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั่นเอง⁹

⁸ ในการปกครองแบบรวมอำนาจ องค์การหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสูงสุดย่อมมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา (ทั้งในส่วนราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค) ได้โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจได้โดยเฉพาะเจาะจง โดยศาลปกครองของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยรับรองการมีอำนาจดังกล่าวของผู้บังคับบัญชาไว้ว่า เป็นไปตามหลักทั่วไปแห่งกฎหมายมหาชน

Rene Chapus, droit Administratif General, T, I, 3 edition, Editions Montchrestien, 1987, P. 292. อ้างใน ชาอุชัย แสงวงศ์ดี, "อำนาจรัฐในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การปกครองท้องถิ่น ตามแนวคิดและหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส", เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร 16 พฤศจิกายน 2533, หน้า 1.

⁹ พรชัย รัศมีแพทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

(2) การกระจายอำนาจบริหาร

การกระจายอำนาจ เป็นเรื่องที่รัฐได้โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐไปให้แก่ นิติบุคคลอื่น ๆ ตามกฎหมายมหาชน เพื่อดำเนินการหรือจัดทำกิจกรรมบางอย่างโดยให้มีความอิสระในการดำเนินการดังกล่าว¹⁰ ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของรัฐที่โอนไปนั้นจะเกี่ยวกับ ประโยชน์มหาชนส่วนท้องถิ่น (les interets locaux) และประโยชน์มหาชนเฉพาะ อย่าง (les interts speciaux) อันแตกต่างกับประโยชน์แห่งชาติ (les interts nationaux)¹¹ซึ่งนิติบุคคลในรูปองค์การปกครองส่วนกลางหรือรัฐ เป็นผู้จัดทำโดยส่วนใหญ่

การกระจายอำนาจ เมื่อพิจารณาจากประเภทของนิติบุคคลอื่น ๆ ตามกฎหมายมหาชน อันนอกเหนือไปจากรัฐแล้ว ในแง่นี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ การกระจายอำนาจให้กับนิติบุคคลซึ่งเป็นองค์การทางเขตแดน (collectivites territoriale) หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน (decentralization territoriale) ประเภทหนึ่งและการกระจายอำนาจให้กับนิติบุคคลซึ่งเป็นองค์กรมหาชนอิสระ (Erablissements Publics) หรือการกระจายอำนาจทางบริการ (decentralization parservices) อีกประเภทหนึ่ง

สำหรับหลักและวิธีการกระจายอำนาจ โดยทั่วไปซึ่งครอบคลุมถึงการกระจายอำนาจทั้ง 2 ประเภท ในระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศสมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้¹²

¹⁰ โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน", รัฐศาสตร์ 33, 9 (กันยายน 2528) : 6.

¹¹ อิศระ นิติศัพท์ประกาศ, "ระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส" ในเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร, 16 พฤศจิกายน 2533, หน้า, 2 - 9.

¹² เรียบเรียงจาก อิศระ นิติศัพท์ประกาศ, เรื่องเดิม, หน้า 2-9.

(ก) จะต้องตรากฎหมายรับรองการมีที่อยู่ของประโยชน์มหาชน ซึ่งอยู่แตกต่างจากและเป็นอิสระส่วนกับประโยชน์มหาชนที่รัฐมีหน้าที่จัดการ

(ข) กำหนดความเป็นอิสระขององค์การปกครองทางเขตแดน หรือองค์การมหาชนอิสระ ซึ่งมีหน้าที่จัดการกับประโยชน์มหาชนในข้อ (ก) อาจจะได้โดยการ

- ให้มีบุคคลการของตนเอง ทั้งด้วยการเลือกตั้งหรือสรรหา
- ให้มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง ฯลฯ

(ค) ตรากฎหมายรับรองให้องค์การปกครองทางเขตแดน และองค์การมหาชนอิสระ เป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนต่างหากจากรัฐ เพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่จัดการกับประโยชน์มหาชน ซึ่งเป็นบริการสาธารณะในขอบอำนาจขององค์การฯ

(ง) กำหนดให้องค์การปกครองทางเขตแดนและองค์การมหาชนอิสระ อยู่ภายใต้การควบคุมหลวม ๆ ของรัฐ หรือที่เรียกว่า อำนาจการควบคุมกำกับ ซึ่งแตกต่างกับอำนาจควบคุมบังคับบัญชา ดังที่ใช้อยู่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนกลางหรือรัฐ อันมีลักษณะเคร่งครัดยิ่ง

เมื่อวิเคราะห์โดยอนุমানตามทฤษฎีที่กล่าวมาจึงพบว่า การจัดระเบียบบริหารราชการอำเภอ นั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีการจัดระเบียบการใช้อำนาจบริหารของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการรวมอำนาจ โดยประการแรกพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดให้ในจังหวัดหนึ่งให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด เรียกว่า อำเภอ (มาตรา 61) ดังนั้นนายอำเภอจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งขององค์การปกครองรัฐส่วนกลางเท่านั้น โดยเป็นหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด

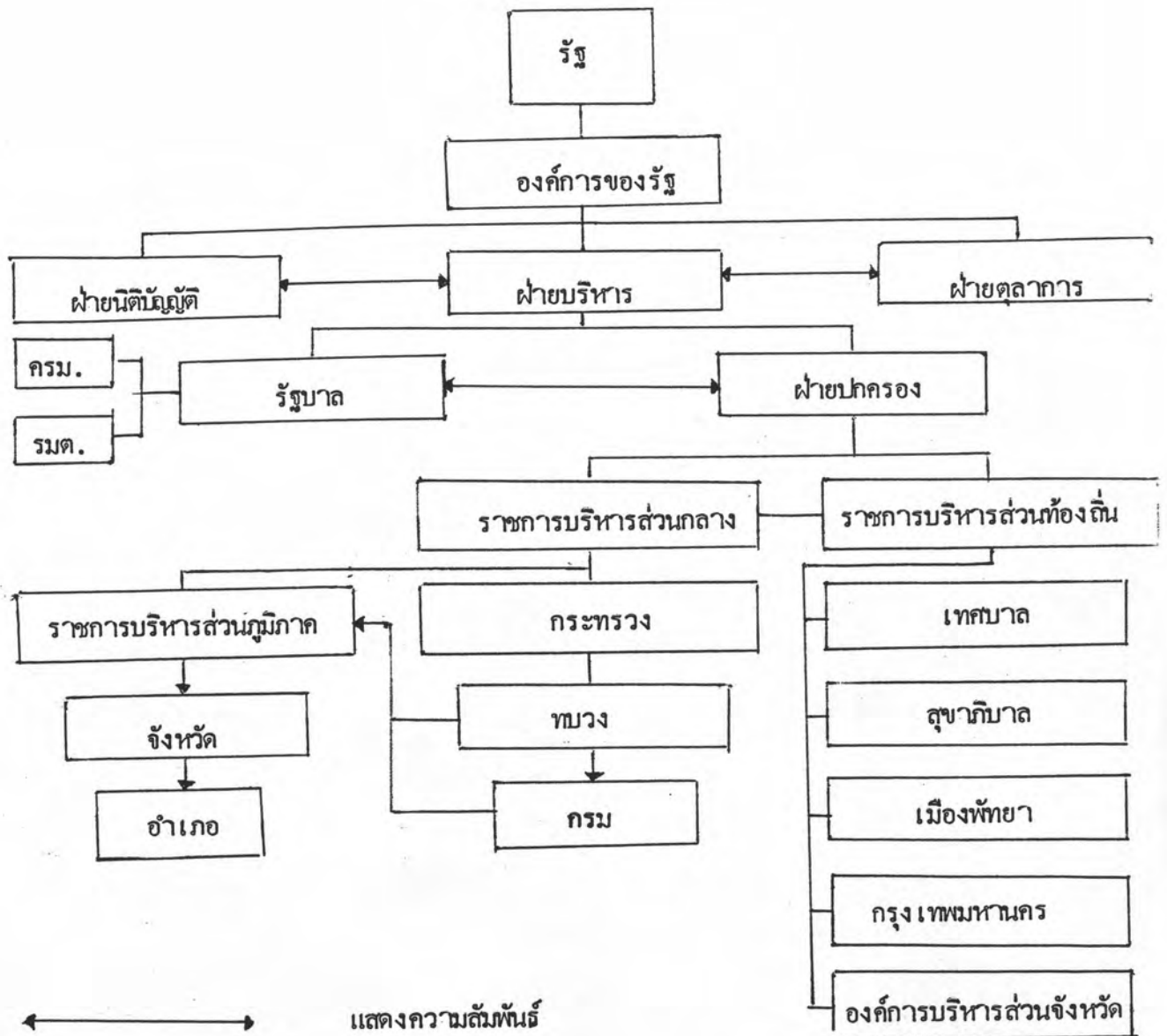
ประการต่อมา พิจารณาได้จากการบริหารราชการอำเภอ นอกจากต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องสามัญขององค์การปกครองรัฐต่าง ๆ แล้ว อำเภอยังมีความผูกพันโดยกฎหมายที่จะต้องบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล (มาตรา 65 (2)) ตลอดจนต้องบริหารราชการตามคำแนะนำและชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 65 (3) 13 และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย 14 หากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ องค์การหรือบุคลากรซึ่งบริหารองค์การปกครองระดับอำเภอนั้นอยู่ภายใต้อำนาจ

บังคับบัญชา ของนายกรัฐมนตรีได้มาตั้งแต่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ตลอดไปถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จากในข้อที่ว่านายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 62 วรรค 2) ซึ่งเป็นองค์การปกครองรัฐส่วนกลาง ทั้งนี้ การจัดระเบียบบริหารราชการอำเภอจะมีความแตกต่างกับการจัดระเบียบบริหารของ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และในทางทฤษฎีต่างตั้งอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีและหลักการรวมอำนาจเช่นเดียวกัน ก็แต่เพียงว่าอำเภอเป็นส่วนหนึ่งขององค์การปกครองรัฐส่วนกลางที่ออกมาจัดทำบริการสาธารณะ ในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตามแต่กฎหมายกำหนด ในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ของรัฐ โดยได้รับการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ออกมาจัดทำบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน ด้วยการโอนอำนาจตัดสินใจระดับหนึ่งให้แก่ นายอำเภอและเจ้าหน้าที่ประจำส่วนราชการต่าง ๆ ของอำเภอ แต่ทั้งนี้ก็มิถึงกับว่าให้อำเภอเป็นองค์การปกครองรัฐที่มีอิสระในการดำเนินงาน (autonomy) อย่างองค์การปกครองรัฐส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น เทศบาล เป็นต้น ซึ่งจัดระเบียบบริหารโดยหลักการกระจายอำนาจ เพราะอำเภอไม่อาจออกข้อบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ หรือจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้สำหรับนำมาดำเนินงานเฉพาะในท้องที่ อย่างเช่นที่ สุขาภิบาล เทศบาลเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร พึงจะกระทำได้ในทางตรงข้ามอำเภอต้องบริหารงานตามนโยบาย และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายโดยเคร่งครัด นอกไปจากการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน วัตถุประสงค์ แม้จะมีได้มีการสั่งการอย่างใดไว้จากผู้บังคับบัญชา

13 จากมาตรา 65 (2), (9) ย่อมแสดงว่าอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในส่วนที่ได้มาจากการมอบอำนาจของนาย ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และได้มอบหมายอำนาจหน้าที่นั้นให้แก่อำเภอ นอกจากนี้แล้วอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ

14 ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 57 (9)

ทั้งนี้สถานะ ความแตกต่างและความสัมพันธ์ของอำเภอกับองค์การปกครองส่วนอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 เมื่อวิเคราะห์โดยทฤษฎีจัดระเบียบการใช้อำนาจบริหารของรัฐอาจเขียนเป็นแผนภาพได้ ดังแผนภาพที่ 2 ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำเภอเป็นหน่วยบริหารราชการที่อยู่รองจากจังหวัด อันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เชื่อมโยงกับราชการบริหารส่วนกลางที่ประกอบด้วยกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่แตกต่างไปกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยที่ได้รับการกระจายอำนาจโดยอำเภอผูกพันอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของจังหวัดตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งกระทรวงทบวง กรม ต่าง ๆ เองก็เชื่อมโยงอำเภอดังกล่าวผ่านไประชาการจังหวัดและสั่งการโดยตรงหรือมอบหมายให้กับจังหวัดและอำเภอเองโดยตรงอีกทางหนึ่งด้วย



← →

แสดงความสัมพันธ์

→

แสดงสายการบังคับบัญชาและอำนาจบังคับบัญชา

แผนภาพที่ 2

สถานะ ความแตกต่างและความสัมพันธ์ของ
อำเภอกับองค์การปกครองส่วนอื่น

2.1.2 การจัดการและโครงสร้างทางการบริหารของอำเภอ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 63 และมาตรา 66 การจัดการและโครงสร้างทางการบริหารของอำเภอ จะประกอบกันขึ้นด้วย 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

(1) สำนักงานอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(2) ส่วนราชการประจำอำเภอซึ่ง กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น โดยให้มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ และมีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

นอกจากนี้ ในอำเภอหนึ่ง ๆ ยังมีปลัดอำเภอ ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภออีกด้วย

ตามนัยดังกล่าว สำนักงานอำเภอจึงเป็นเพียงหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก (staff organization) การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเท่านั้น มิได้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นการพิเศษไปจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอแต่อย่างใด อันเป็นลักษณะที่แตกต่างจากส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นหน่วยงานหลักของการจัดการและโครงสร้างทางการบริหาร¹⁵ โดยส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ตั้งขึ้นจะมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ เช่น สำนักงานสรรพากรอำเภอปฏิบัติหน้าที่ของกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง เฉพาะในเขตอำเภอและสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ปฏิบัติหน้าที่บางประการของกระทรวงสาธารณสุข เฉพาะในเขตอำเภอ เป็นต้น

¹⁵ พูนศรี สงวนชีพ, การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายตำรา มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า



ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ จึงมีลักษณะเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง (sectorial law) เป็นส่วนใหญ่ ไม่มีความหลากหลายของอำนาจหน้าที่ที่จะไปปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และมีขอบเขตของภารกิจที่แคบกว่าอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งปลัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้นายอำเภอแต่งตั้งปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

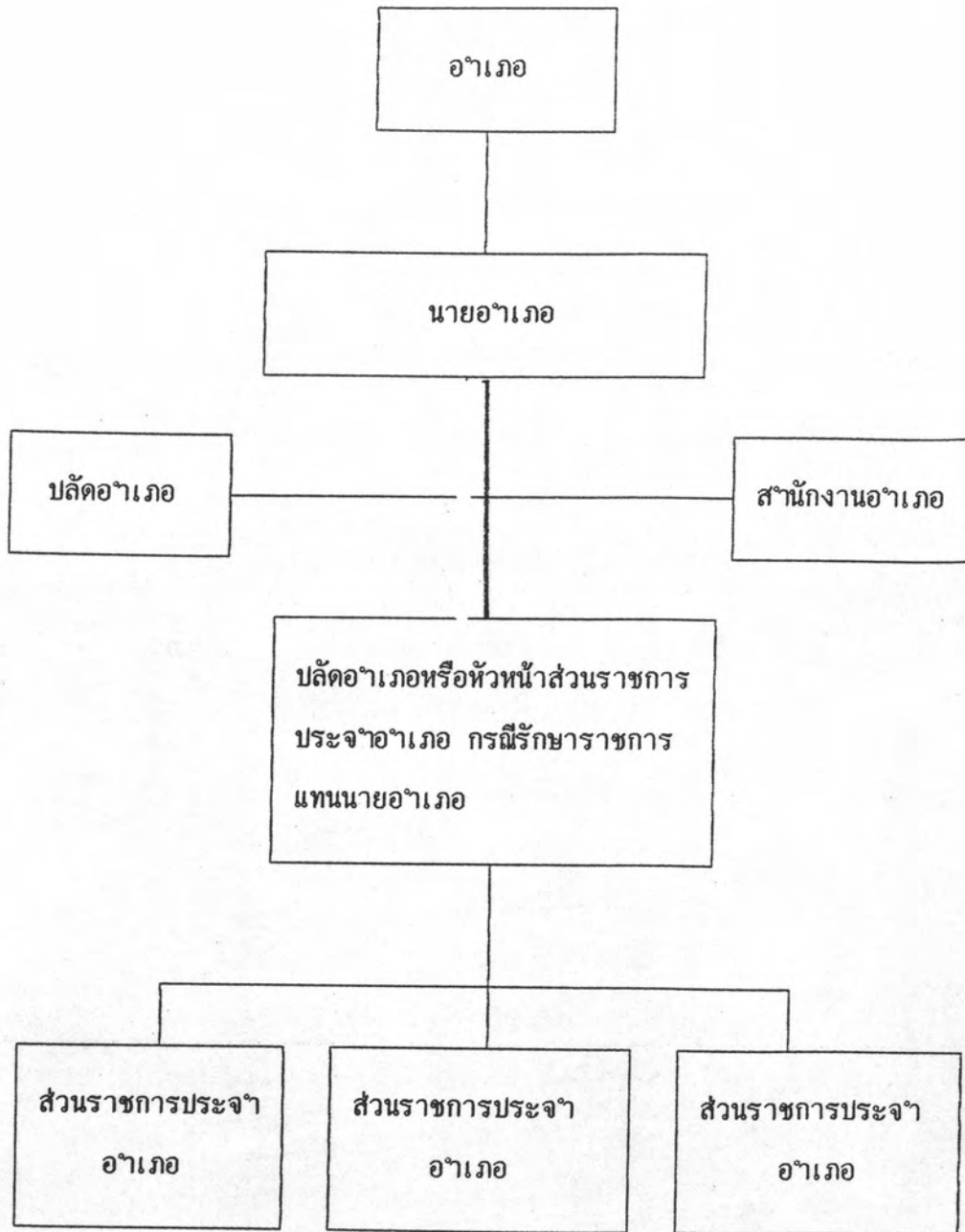
ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ มิได้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้ตามวรรค 1 และวรรค 2 ให้ปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 64 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) ซึ่งตามนัยดังกล่าว นายอำเภอจึงสามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตน ให้ปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแทนตนได้

สำหรับปลัดอำเภอ การปฏิบัติหน้าที่โดยส่วนของปลัดอำเภอ จะเป็นการปฏิบัติในกรอบของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอ ซึ่งนายอำเภอมอบหมายให้ปฏิบัติหรือกฎหมายบัญญัติให้ปฏิบัติแทนนายอำเภอได้ นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอจะเป็นไปตามนัยกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นพิเศษ เช่น การปฏิบัติหน้าที่ "พนักงานเจ้าหน้าที่" ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ปลัดอำเภอก็ดี หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอก็ดีอาจปฏิบัติหน้าที่โดยอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายอำเภอในบางกรณีก็ได้ หากเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอให้เป็นผู้รักษาราชการแทน 16

การจัดองค์กรและโครงสร้างทางการบริหารของอำเภอในปัจจุบัน ซึ่งกำลังเผชิญหน้ากับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม โดยมีการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอเป็นกลไกควบคุมปัญหา จึงอาจเขียนเป็นแผนภาพได้ดังแผนภาพที่ 3

16 มาตรา 64 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534



แผนภาพที่ 3 การจัดองค์การและโครงสร้างทางการบริหารของอำเภอ

ตามที่วิเคราะห์มา การจัดองค์การและโครงสร้างทางการบริหารของอำเภอ ตามนัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายอำเภอจึงเป็น องค์การสำคัญในการปฏิบัตินโยบายของรัฐบาลและระเบียบกฎหมายของรัฐ โดยเป็นผู้ปฏิบัติ การและบังคับใช้กฎหมายกันเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่อันรวมถึงปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติเป็นต้นแรก ตลอดจนมีความใกล้ชิดกับปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยจะเห็นได้ชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดซึ่งมีส่วนราชการประจำจังหวัดก็ดี หรือ กรมและกองในราชการบริหารส่วนกลางก็ดี เพราะหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หรือ อธิบดีและผู้อำนวยการกองต่าง ๆ ในทางกายภาพย่อมอยู่ห่างพื้นที่กว่านายอำเภอ ส่วนใน ทางบริหารและในทางกฎหมายก็จะมีความเป็นผู้ปฏิบัติน้อยกว่านายอำเภอ นอกจากนี้ส่วน ราชการประจำอำเภอ ซึ่งมีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอรับผิดชอบ และเป็นข้าราชการ ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ก็สามารถให้การสนับสนุนการบริหารและการบังคับใช้ กฎหมายของนายอำเภอในภารกิจต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏว่ากระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จัดให้มีส่วนราชการในระดับอำเภอแต่อย่างใด

2.2 การบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม

2.2.1 การควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของราชการบริหารส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 คือ

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่ง

สังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

ทั้งนี้สำนักงานนายกรัฐมนตรีมีฐานะ เป็นกระทรวงและส่วนราชการใน (1), (2), (3), (4) ข้างต้นต่างมีฐานะ เป็นนิติบุคคล

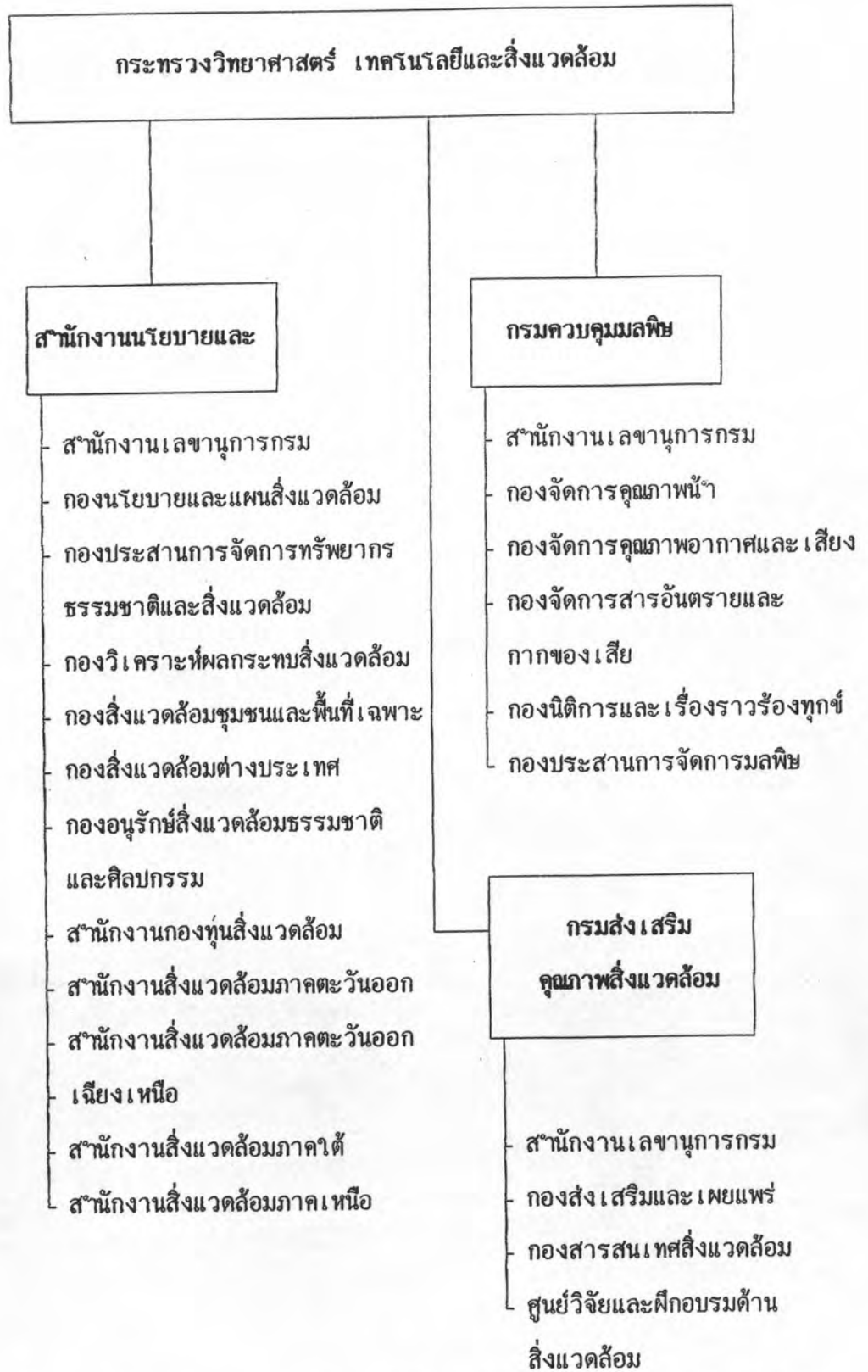
กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม และ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งแต่ละกระทรวงมีความสัมพันธ์กับการบริหาร เพื่อการควบคุม บัญห้ามลพิษจากอุตสาหกรรมของนายอำเภอ ดังนี้

2.2.1.1 ความสัมพันธ์ในการบริหาร เพื่อการควบคุม บัญห้ามลพิษจาก อุตสาหกรรมของนายอำเภอ กับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงนี้มีส่วนราชการระดับกรมซึ่งดำเนินงานในด้านการควบคุม บัญห้ามลพิษจากอุตสาหกรรมอยู่ 3 กรม คือ

- (1) กรมควบคุมมลพิษ
- (2) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (3) สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ในการนี้ส่วนราชการทั้ง 3 กรมมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ พ.ศ. 2535 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยมีการจัดส่วนราชการตามแผนภาพที่ 4



แผนภาพที่ 4 การจัดส่วนราชการระดับกรมด้านสิ่งแวดล้อมของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

วิธีการดำเนินงานเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของส่วนราชการทั้ง 3 กรม จำนวนออกได้ 5 ลักษณะ ดังนี้

- (1) กำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการเพื่อการควบคุมป้องกันแก้ไขปัญหาลมพิษ
- (2) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- (3) สนับสนุนข้อมูลและระบบการควบคุมมลพิษในทางวิชาการ
- (4) ติดตาม ตรวจสอบ รับเรื่องราวร้องทุกข์อันเนื่องมาจากมลพิษ
- (5) ให้การสนับสนุนด้านสารสนเทศและการฝึกอบรมเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษ

การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมจึงไม่มีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับอำเภอ กล่าวคือ มีเจ้าหน้าที่ระดับบัญชาของอำเภอ หากจะมีการประสานราชการตามอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดมาตามลำดับและตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ตลอดจนพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการดำเนินงานของส่วนราชการทั้ง 3 กรมนั้นก็ไม่มีเนื้อหาใด ๆ กำหนดให้นายอำเภอต้องปฏิบัติราชการหรือบังคับใช้กฎหมายร่วมกันในเงื่อนไขหนึ่ง ๆ ดังเช่นกรณีกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในระดับจังหวัดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พิจารณา ตามมาตรา 37 ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองตามมาตรา 43 หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 59 ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่นำ จัดทำแผนปฏิบัติและนำแผนไปปฏิบัติการใช้เพื่อลดและขจัดมลพิษ ซึ่งในกรณีเช่นนี้นายอำเภอในฐานะรับผิดชอบเขตพื้นที่ที่ย่อมจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นคือการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับอำเภอรวมถึงการนำแผนปฏิบัติการนั้นไปใช้ด้วย ดังนั้นความสัมพันธ์ในการดำเนินงานเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ในรูปแบบแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ลุ่มระดับ จึงเป็นการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยผ่านทางจังหวัดขึ้นไป นอกจากนี้ในส่วนของการทำงานงบประมาณเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 39 ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นลำดับแรก

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ย่อมเป็นการชี้ให้เห็นได้ชัดประการหนึ่งว่า การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี การจัดทำงบประมาณเพื่อการจัดการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มอบให้กับจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแทนตามมาตรา 37 และ 39 ดังกล่าวแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในบริบทของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ของนายอำเภอกับส่วนราชการทั้ง 3 กรม อาจจะเป็นรูปของการปฏิบัติภายใต้การแนะนำ เมื่อนายอำเภอปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในฐานะที่นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขภาพ ซึ่งตั้งอยู่ในเขตอำเภอที่ได้มีประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ และจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ ภัยในการจัดทำแผนนั้น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะให้คำแนะนำช่วยเหลือตามความจำเป็น ซึ่งในกรณีนี้หมายถึงว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจากข้าราชการของส่วนราชการกรมวิไลกรมหนึ่งของทั้ง 3 กรม

2.2.1.2 ความสัมพันธ์ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของนายอำเภอกับกระทรวงอุตสาหกรรม

กระทรวงนี้มีส่วนราชการระดับกรมที่รับผิดชอบโดยตรงคือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และมีวิธีดำเนินการโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นหลักซึ่งจำแนกออกได้ 3 ลักษณะ

- (1) ควบคุมการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งอาจเป็นแหล่งก่อมลพิษด้วยระบบการอนุญาต
- (2) กำกับดูแลด้วยการใช้อำนาจตรวจสอบและอำนาจออกคำสั่งทางการปกครองให้โรงงานอุตสาหกรรมซึ่งอาจเป็นแหล่งก่อมลพิษปฏิบัติตามซึ่งมีผลทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไข
- (3) ใช้มาตรการทางอาญากับโรงงานอุตสาหกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายและก่อให้เกิดปัญหามลพิษขึ้น

ความสัมพันธ์ของนายอำเภอกับกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมในหลักการก็เป็นเช่นเดียวกับ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จะมีข้อแตกต่างอยู่บ้างในข้อที่ กระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดตั้งส่วนราชการระดับจังหวัดขึ้นรับผิดชอบดำเนินการต่าง ๆ ในภารกิจของกระทรวงอุตสาหกรรม อันได้แก่ "สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด" ซึ่งมีหัวหน้าสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดดูแลรับผิดชอบ และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น ความสัมพันธ์ของนายอำเภอกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงเป็นไปโดยช่องทางผ่านสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวกลางประสานราชการ

นอกจากนี้นายอำเภอยังมีความสัมพันธ์กับกรมโรงงานอุตสาหกรรมในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมด้วย ลักษณะที่นายอำเภอได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512¹⁷ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บางประการคล้ายกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งจากข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม ตาม

¹⁷ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 29 พ.ศ. 2523 เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2512 ประกาศ ณ วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2523 ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามนัยของมาตรา 68 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (มีรายละเอียดในภาคผนวก)

นัยนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า นายอำเภอได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจของกรมโรงงานอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของนายอำเภอจะเป็นการไร้จุดยุติหรือไม่ผู้กระทำได้ไม่ผูกพันและอยู่ในการบังคับบัญชาของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

2.2.1.3 ความสัมพันธ์ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของนายอำเภอกับกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงนี้มีส่วนราชการระดับกรมที่รับผิดชอบในปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม คือ กรมอนามัย ซึ่งมีวิธีดำเนินงานของกรมอนามัยเป็นรูปของการตรวจสอบเพื่อให้การแนะนำทางวิชาการสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ และในรูปของการให้คำปรึกษาและกำกับการปฏิบัติของหน่วยงานระดับจังหวัด ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ เพื่อผลในเชิงป้องกัน

สำหรับความสัมพันธ์ของนายอำเภอกับกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขก็จะเป็นทำนองเดียวกับกรมโรงงานอุตสาหกรรม แต่จะมีสายความสัมพันธ์ที่สั้นและชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะกระทรวงสาธารณสุขมีหน่วยงานทั้งในระดับจังหวัด คือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และหน่วยงานระดับอำเภอ คือสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ โดยสำนักงานสาธารณสุขอำเภอขึ้น อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอเพื่อปฏิบัติงานในภารกิจของกรมและกระทรวงต้นสังกัดและคอยช่วยเหลือการปฏิบัติราชการของนายอำเภอ

2.2.2 การควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของนายอำเภอกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 คือ



- (1) จังหวัด
- (2) อาเภอ

กล่าวเฉพาะ "จังหวัด" ซึ่งตามมาตรา 60 พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน แบ่งส่วนราชการของจังหวัดออกเป็น 2 ส่วน คือ

- (1) สำนักงานจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัด
- (2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น

ส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมจะประกอบด้วย

- (1) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด
- (2) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
- (3) สำนักงานจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการจังหวัด

ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่ากระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดขึ้นโดยอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด

ส่วนการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของจังหวัดดำเนินการในลักษณะต่อไปนี้

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายตามกฎหมาย เช่น การมอบหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ตามนัยของมาตรา 68 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่

29 พ.ศ. 2523 เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512
ประกาศ ณ วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2523

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ปฏิบัติ
โดยตรง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ในเขตควบคุมมลพิษมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการ
จัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เมื่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแจ้งให้
ปฏิบัติตามมาตรา 37 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชาสั่งการให้นายอำเภอ
ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย, สั่งการให้สนับสนุนการปฏิบัติในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่า
ราชการจังหวัด และสั่งการเพื่อมอบหมายให้นายอำเภอปฏิบัติราชการแทนในอำนาจหน้าที่
ของตนตามนัยของมาตรา 38 (9) พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.
2534

(4) ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจควบคุมกำกับให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
ในเขตจังหวัดปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายภายในเขตอำนาจที่รับผิดชอบ

(5) ผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมกับคณะกรรมการจังหวัด ในการจัดทำแผนพัฒนา
จังหวัด ซึ่งแผนดังกล่าวสามารถนำมาใช้เป็นกลไกของการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม
กรรม โดยสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยประสานการจัดทำและปฏิบัติตามแผน

ในบรรดาความสัมพันธ์ของนายอำเภอกับองค์การปกครองส่วนอื่น ๆ ในการ
บริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมจังหวัด จะเป็นองค์การปกครองส่วนอื่นที่มี
ความใกล้ชิดกับอำเภอมากที่สุด เพราะอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
แผ่นดิน พ.ศ. 2535 มาตรา 61 เป็นหน่วยบริหารราชการรองจากจังหวัด และมีนาย
อำเภอปฏิบัติหน้าที่ภายใต้อำนาจปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความ

สัมพันธ์ของนายอำเภอกับจังหวัดในการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม
จะเป็นดังนี้

(1) นายอำเภอเป็นหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติราชการในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องเป็นส่วนใหญ่ เมื่อได้รับการสั่ง
การจากผู้ว่าราชการจังหวัด เช่นให้นายอำเภอส่งข้อมูลในเขตอำเภอสำหรับการจัดทำ
แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตามพระราชบัญญัติส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นต้น

(2) นายอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อมีการสั่ง
การมอบหมายอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กับนายอำเภอ เช่น
มอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วน
จังหวัดตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้แก่นายอำเภอสำหรับบังคับใช้ในเขต
อำเภอซึ่งไม่ใช่สุขาภิบาลหรือเทศบาล เป็นต้น

(3) นายอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ในภารกิจเพื่อ
การควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมใดก็ได้ที่ไม่ขัดกับกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปนายอำเภอเป็นหน่วยสนับสนุนที่สำคัญของการบริหารเพื่อการควบคุม
ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของจังหวัด

2.2.3 การควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 คือ

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล
- (4) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่

กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

สำหรับการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมนั้น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ทุกหน่วยต่างมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวในลักษณะดังนี้

(1) จัดทำในรูปแผนงานโครงการและงบประมาณรายจ่ายอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและกระจายอำนาจให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จัดทำ อาทิเช่น ได้แก่ อำนาจหน้าที่ส่วนจังหวัด ตามมาตรา 31 พระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และหน้าที่ของเทศบาลเมืองตามมาตรา 54 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น ทั้งนี้วิธีการดำเนินงาน จะเป็นในรูปของการจัดทำมีสาธารณูปการเพื่อประโยชน์ในการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมและการส่งเสริมสาธารณสุข ตลอดจนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(2) จัดทำในรูปของการบังคับใช้กฎหมายซึ่งได้รับการกระจายอำนาจมาโดยเฉพาะกิจการมิใช่การกระจายอำนาจโดยทั่วไป ให้องค์การดำเนินการโดยถือเป็นกรอบอำนาจหน้าที่ดังเช่นใน (1) ในกรณีนี้ได้แก่ การดำเนินงานในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกิติ นายกเทศมนตรีกิติ ประธานกรรมการสุขาภิบาลกิติ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกิติ และปลัดเมืองพัทยา กิติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งวิธีการดำเนินงานเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม จะประกอบด้วย การป้องกัน การบรรเทา และการแก้ไข้ปัญหา ด้โดยใช้มาตรการแผนงาน, มาตรการทางปกครอง, มาตรการทางอาญา, มาตรการทางการคลัง และมาตรการทางแพ่ง

2.2.3.1 ความสัมพันธ์ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายอำเภอมีความสัมพันธ์กับการดำเนินงาน ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามนัยมาตรา 30 วรรค 2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น นายอำเภอจึงเป็นข้าราชการพลเรือนขององค์การปกครองรัฐส่วนกลาง ที่ถูกยืมตัวให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างข้าราชการส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์การปกครองรัฐส่วนท้องถิ่น กรณีดังกล่าวจึง เป็นคล้ายกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยผลดังกล่าว ความสัมพันธ์ของนายอำเภอกับการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นดังนี้

- (1) นายอำเภอมีหน้าที่เป็นผู้ปกครองบังคับข้าราชการส่วนจังหวัดและบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอตามที่กฎหมายกำหนด
- (2) นายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดตามผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

สำหรับกิจการส่วนจังหวัดที่จัดเป็นการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ได้แก่ กิจการ ตามมาตรา 31 (3) การสาธารณูปการ มาตรา 31 (5) การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และมาตรา 31 (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

เมื่อมีข้อสังเกตว่าความสัมพันธ์ของนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเรื่องที่ค่อนข้างคาบเกี่ยวกัน เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ปกครองบังคับบัญชา และสามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอปฏิบัติภารกิจสำหรับการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมได้ 2 แนวทาง คือในแนวทางของจังหวัดในราชการส่วนภูมิภาค และในแนวทางขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จะมอบหมายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้นายอำเภอดำเนินการบังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอโดยอาศัยอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามมาตรา 38 (9) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 ให้นายอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนในการดังกล่าว ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในส่วนหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาคอันทำให้ความสัมพันธ์ของนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ชัดเจน

2.2.3.2 ความสัมพันธ์ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของนายอำเภอกับเทศบาล

เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มี 3 ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร การดำเนินงานเพื่อการบริหารในการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ตามหลักทฤษฎีจัดระเบียบการใช้อำนาจบริหารและตามกฎหมาย เทศบาลสามารถดำเนินการได้เอง โดยล้าพียงแยกออกต่างหากจากจังหวัดและ

อำเภอ เพราะเทศบาลเป็นองค์การปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจ โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากจังหวัด และอำเภอซึ่งเป็นพื้นที่ที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่

ความสัมพันธ์ของนายอำเภอกับเทศบาล ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม จะมีเฉพาะแต่ในกรณีของเทศบาลตำบล ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71 วรรค 2 กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น และให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี เมื่อเห็นว่าเป็นทางที่อาจเสียหายต่อเทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการได้

2.2.3.3 ความสัมพันธ์ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของนายอำเภอกับสุขาภิบาล

สุขาภิบาลตามกฎหมายในปัจจุบันมี 2 ประเภท

(ก) สุขาภิบาลประเภทที่มีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 8 พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

(ข) สุขาภิบาลประเภทที่มีนายอำเภอเป็นที่ปรึกษาและมีประธานกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของคณะกรรมการสุขาภิบาล โดยเลือกจากกลุ่มของบรรดาคณะกรรมการตามมาตรา 74 (4) พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 จำนวน 9 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตสุขาภิบาล ซึ่งได้แก่ สุขาภิบาลที่มีรายได้โดยไม่มีเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมามาตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์พิจารณาฐานะการคลังของสุขาภิบาล พ.ศ. 2535 ข้อ 4 และพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 8 ทวิ

ดังนั้น ความสัมพันธ์ของนายอำเภอกับสุขาภิบาลในการบริหารเพื่อการควบคุม
ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมจึงมี 2 ลักษณะคือ

(ก) นายอำเภอเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายในอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการ
สุขาภิบาล ซึ่งมี 2 กรณี

(1) บังคับใช้อำนาจหน้าที่บริหารงานภายในเขตอำนาจของสุขาภิบาล
โดยทั่วไป ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 อาทิเช่น การให้มีและบำรุงทาง
ระบายน้ำ ตามมาตรา 25 (2) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตามมาตรา 25 (3)
 เป็นต้น ซึ่งต่างเป็นภารกิจเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมได้ทางหนึ่ง

(2) บังคับใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งกำหนดให้
ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ อันได้แก่ อำนาจหน้าที่ของ "เจ้าพนักงาน
งานท้องถิ่น" ในการระงับเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
 เป็นต้น

(ข) นายอำเภอมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับสุขาภิบาลซึ่งประธานกรรมการมา
จากการเลือกตั้งตามมาตรา 8 ทวิ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ซึ่งการให้
คำปรึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต่างจากอำนาจควบคุมกำกับ โดยอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา
เป็นเพียงเรื่องการให้ข้อแนะนำตามสมควร และตามที่ร้องขอ และคำปรึกษาของที่ปรึกษา
นั้นไม่มีผลผูกพันให้สุขาภิบาลต้องปฏิบัติตามเสมอไป ในขณะที่อำนาจควบคุมกำกับ ซึ่ง
นายอำเภอมีในกรณีของเทศบาลตำบลจะกินความกว้างกว่า เพราะอำนาจควบคุมกำกับ
ดังกล่าวสามารถสอดแทรกเข้าไปควบคุมการกระทำและองค์กรของเทศบาลตำบลได้ เช่น
นายอำเภอมีอำนาจสั่งเพิกถอนและระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีตาม
มาตรา 72 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และเรียกรายงานหรือเอกสาร
สถิติใด ๆ จากเทศบาลตำบลมาตรวจ ตามมาตรา 71 วรรค 2 พระราชบัญญัติเทศบาล
พ.ศ. 2496 ได้

2.2.3.4 ความสัมพันธ์ในการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษ จากอุตสาหกรรมของนายอำเภอกับเมืองพัทยา

เมืองพัทยา เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ การปกครองให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตาม มาตรา 70 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 มาตรา 70 (4) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ซึ่งตามมาตรา 67 (2) บัญญัติกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ โดยในทางปฏิบัติเมืองพัทยาจะตราเป็นข้อบัญญัติเพื่อให้ปลัด เมืองพัทยาปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งดำเนินการ ควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม โดยปลัดเมืองพัทยาดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะ เรื่องดังกล่าวซึ่งเป็นไป ในตนเองเดียวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นของนาย อำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลอันได้แก่ อำนาจหน้าที่จัดแผนลดและขจัดมลพิษ ในกรณีในเมืองพัทยาอยู่ในประกาศกำหนดเป็นเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา 60 พระราช บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของเมืองพัทยาในทาง กฎหมายจะมีส่วนสัมพันธ์กับนายอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เพียงอำเภอเดียวที่แจ่มชัด โดยความสัมพันธ์กับนายอำเภออำเภออื่น ๆ จะเป็นในลักษณะของต่างเป็นหน่วยปฏิบัติการ ในอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น

ความสัมพันธ์ของนายอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี กับเมืองพัทยาจะเป็นดังนี้

(1) นายอำเภอบางละมุง ซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ในฐานะ เป็นสมาชิกเมืองพัทยา ประเภทที่ 2 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งตาม มาตรา 9 และ 19 พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ซึ่งสามารถให้ข้อเสนอความ

คิดเห็นในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมต่อสภาเมืองพัทยา ตาม มาตรา 73 และให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา 76

(2) นายอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี สามารถใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ปฏิบัติแทน ตามมาตรา 102 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นอำนาจควบคุมกำกับดูแลตามมาตรา 99 และ 100 ซึ่ง กำหนดว่า

มาตรา 99 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ควบคุมแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาเพื่อการ นี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้เมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ การปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้

มาตรา 100 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติการณ์ในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือกระทำการฝ่าฝืนต่อ กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจงแนะนำ หรือตักเตือนแล้ว แต่ปลัดเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตาม ให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงาน ให้รัฐมนตรีทราบเพื่อ พิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควรแต่ในกรณีฉุกเฉิน หรือ จำเป็นรีบด่วนจะรอข้ามมิได้ ให้ผู้ว่าราชการ จังหวัด รายงานให้รัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตาม ที่เห็นสมควรแต่ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนจะรอข้ามมิได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติ ราชการของปลัดเมืองพัทยาไว้ก่อนได้

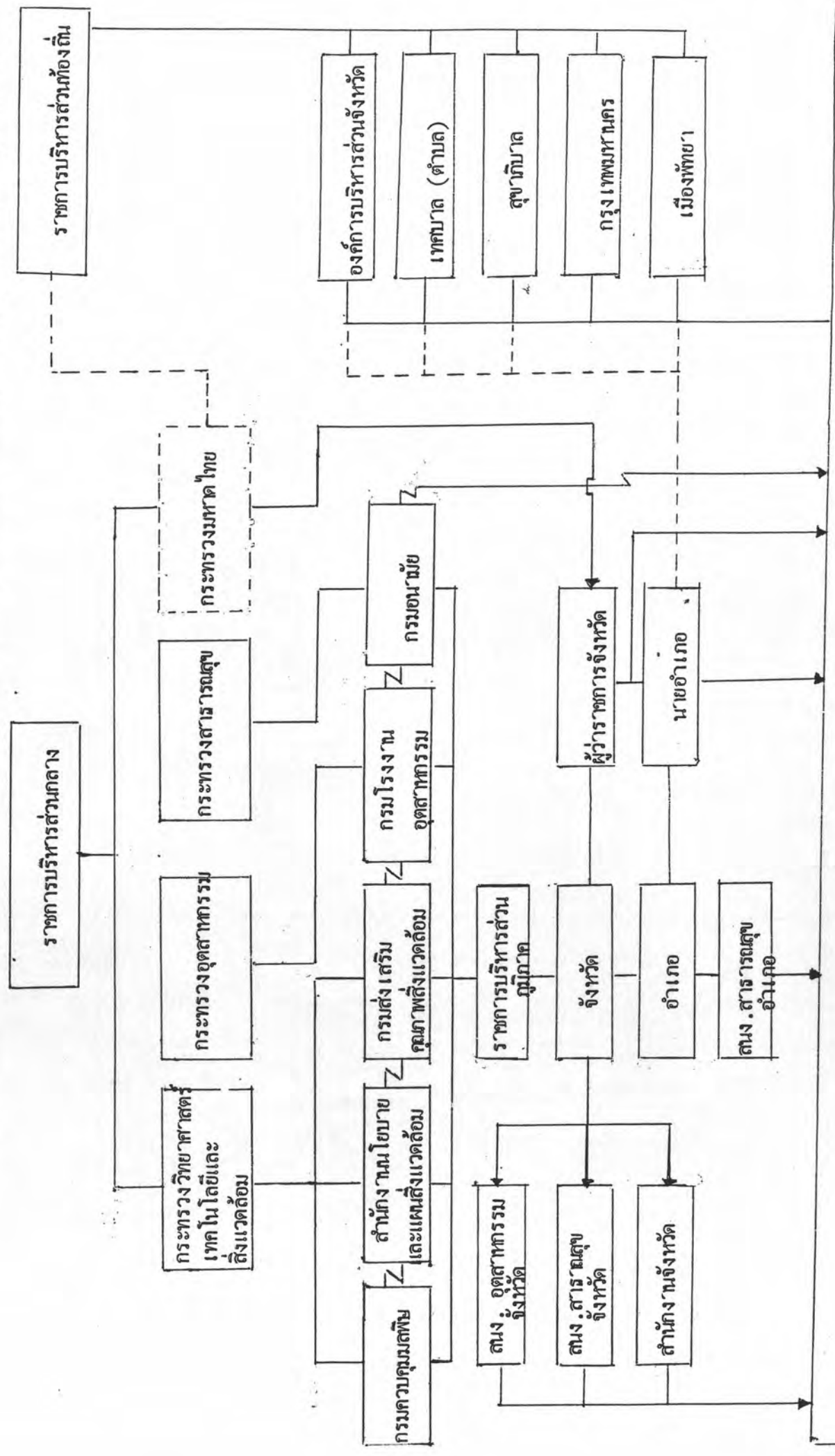
การกระทำของปลัดเมืองพัทยาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่า
ราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ตามวรรคหนึ่ง
ไม่มีผลผูกพันเมืองพัทยา



สำหรับความสัมพันธ์ของนายอำเภอเอกกับกรุงเทพมหานคร ในการบริหารเพื่อการ
ควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมนั้นก็ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนายอำเภอ เช่นเดียวกับกรณี
ของนายอำเภอเอกกับเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง นอกจากนี้ ผู้อำนวยการเขตของ
กรุงเทพมหานคร ก็มีชื่ออยู่ในฐานะเดียวกับนายอำเภอ ผู้อำนวยการจะเป็นแต่ว่ามีอำนาจ
หน้าที่ตามกฎหมายบางประการเหมือนนายอำเภอเท่านั้น เช่น มีอำนาจเป็นพนักงาน
เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 เช่นเดียวกับนายอำเภอ
เป็นต้น จึงไม่ขอกล่าวรายละเอียดในที่นี้

ดังนั้นจากการวิเคราะห์ภาพรวมของความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอเอกกับองค์การ
ปกครองรัฐส่วนอื่น ๆ ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม จึงอาจ
แสดงเป็นแผนภาพได้ตามแผนภาพที่ 4 ซึ่งจะเห็นว่าอำเภอเป็นหน่วยบริการรองจากจังหวัด
และนายอำเภอมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา ซึ่งทั้งนายอำเภอและผู้ว่า
ราชการจังหวัดเองต่างก็สังกัดหรืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย แต่ใน
การบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมนายอำเภอได้รับมอบหมายการปฏิบัติ
การตามอำนาจหน้าที่ของกรมต่าง ๆ ซึ่งสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
กรมอุตสาหกรรม และกรมสาธารณสุข ตามสายการบังคับบัญชาที่มีตาม
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 ซึ่งในทางปฏิบัติจะดำเนินการ
ผ่านกระทรวงมหาดไทย ก่อนที่จะสั่งการมายังผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด
สั่งการให้นายอำเภอปฏิบัติต่อไป อย่างไรก็ตามในกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็มีอำนาจ
หน้าที่ที่จะดำเนินการกับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมได้เองตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้อง
ผ่านจังหวัดหรืออำเภอแต่อย่างใด ทั้งนี้ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจาก
อุตสาหกรรมในเขตอำเภอ นายอำเภอมีสำนักงาน (สนง.) สาธารณสุขอำเภอคอยช่วย
สนับสนุนดำเนินการ ลำดับต่อไปที่ความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนายอำเภอจะ

แผนภาพที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลอื่น ในการบริหาร เพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม



ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมในประเทศไทย

เป็นส่วนสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้เป็นส่วนควบคุมกำกับเทศบาลตำบล ตลอดจนเมืองพัทยาหากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมอบหมายให้นายอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ดำเนินการต่อจากนั้นนายอำเภอจะก้าวเข้าไปในความสัมพันธ์ฐานที่เป็นที่ปรึกษาให้สุขาภิบาลซึ่งมีงบประมาณรายรับสูงกว่าห้าล้านบาท และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของสุขาภิบาลหรือประธานกรรมการสุขาภิบาล ที่มีงบประมาณรายรับต่ำกว่าห้าล้านบาท

อนึ่ง เครื่องหมายต่าง ๆ ในแผนภาพที่ 5 อธิบายได้ดังนี้

- (1) ————— หมายถึง สายการใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชา
- (2) -----> หมายถึง การบังคับใช้กฎหมายขององค์การปกครองรัฐต่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม
- (3) ----- หมายถึง ความสัมพันธ์ในลักษณะต่าง ๆ ระหว่างนายอำเภอและองค์การปกครองรัฐอื่น ๆ นอกเหนือจากสายการบังคับบัญชา

จากความสัมพันธ์ของนายอำเภอกับองค์การปกครองรัฐส่วนอื่น ๆ ในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม จึงเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอในการบริหารเพื่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมนั้น มีอย่างเพียงพอต่อการควบคุมปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมทั้งในแง่ของการสนับสนุนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรม และกระทรวงต่าง ๆ และในแง่ของการปฏิบัติภารกิจโดยตรงเมื่อนายอำเภอใช้อำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการสุขาภิบาล ตลอดจนในแง่ของการควบคุมกำกับในกรณีของเทศบาลตำบลและเมืองพัทยา ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าไม่มีปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมใด ๆ ในเขตอำเภอที่นายอำเภอจะไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกับปัญหานั้น ๆ