เรื่องเสร็จที่ ๗๙๔/๒๕๔๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หารือข้อกฎหมายตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ (การจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K))

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีหนังสือที่ ทส ๑๐๐๗/๖๘๑๐ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานฯ มีข้อสงสัยเกี่ยวกับประเด็นการตีความบทบัญญัติตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเนื่องมาจากกรณีการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุกสิ่งแวดล้อมให้แก่เมืองพัทยาเพื่อจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ในคราวการประชุมครั้งที่ ๘ /๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๓๙ ได้อนุมัติจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะเงินก้อน (block grant) ให้แก่เมืองพัทยาเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษเมืองพัทยาวงเงินทั้งสิ้น ๑,๘๔๘.๙๕ ล้านบาท และในระหว่างก่อสร้างเมืองพัทยาได้มีหนังสือขอเบิกเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) จากกองทุนสิ่งแวดล้อมในฐานะแหล่งสนับสนุนเงินค่าก่อสร้างโครงการดังกล่าวตามสัดส่วนที่ได้รับการสนับสนุน คือ ร้อยละ ๙๐ ของวงเงินที่ได้รับการอุดหนุนจากกองทุนซึ่งคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ได้มีข้อสังเกตให้เมืองพัทยาพิจารณาทบทวนถึงความเหมาะสมในการขอเบิกจ่ายเงินค่า K เนื่องจากการที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมอนุมัติให้เมืองพัทยาขยายระยะเวลาดำเนินโครงการ อันเนื่องมาจากความล่าช้าในการดำเนินการของเมืองพัทยาถึง ๒ ครั้ง เป็นการเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่เมืองพัทยาและผู้รับจ้างในระดับหนึ่งแล้ว นอกจากนี้ความล่าช้าดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อการคำนวณค่า K ในช่วงระยะเวลาที่ขยายออกไป เมืองพัทยาจึงควรร่วมรับภาระการจ่ายเงินค่า K ในสัดส่วนที่เหมาะสมด้วย ประกอบกับคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ได้เห็นชอบให้เมืองพัทยาทำสัญญาแบบปรับราคาได้ ฉะนั้นภาระค่า K จึงไม่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของกองทุนสิ่งแวดล้อมและหากจะพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อจ่ายค่า K ให้แก่ผู้รับจ้างโครงการนี้จะต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม จึงได้มีมติให้กรมควบคุมมลพิษประสานกับเมืองพัทยาในการ

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๒๗ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พิจารณาทบทวนรายละเอียดเกี่ยวกับการขออนุมัติค่า K ตามข้อสังเกตดังกล่าว และนำเสนอคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๒. เมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จเมืองพัทยาได้มีหนังสือขอเบิกค่า K อีกครั้งหนึ่งซึ่งคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ได้พิจารณาข้อเสนอของกรมควบคุมมลพิษที่ได้แจ้งเหตุผลยืนยันการของรับการสนับสนุนเงินค่า K จากกองทุนสิ่งแวดล้อมในสัดส่วนร้อยละ ๙๐ ตามที่ได้เคยเสนอในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ และได้มีมติให้กรมควบคุมมลพิษและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้การรับรองในเชิงนโยบายเกี่ยวกับการใช้เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อจ่ายค่า K ให้แก่เมืองพัทยา โดยให้ตรวจสอบระเบียบ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และมติที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาด้วย เมื่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้รับรองให้มีการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างให้แก่เมืองพัทยาแล้ว จึงนำเสนอคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมต่อไป

๓. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้นำเรื่องการจัดสรรเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ของโครงการก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษเมืองพัทยา เสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เพื่อพิจารณาให้การรับรองในเชิงนโยบายตามมติของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การขอความเห็นชอบในเชิงนโยบายจะต้องพิจารณาในเรื่องของการทำสัญญาจ้างก่อสร้างระบบ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่าง ๆ รวมทั้งต้องประสานกับสำนักงบประมาณเพื่อให้ทราบถึงวงเงินชดเชยดังกล่าวด้วย จึงได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะฝ่ายเลขานุการฯ รับไปพิจารณาทบทวนรายละเอียดของประเด็นการนำเสนอความเห็นชอบในเชิงนโยบายเกี่ยวกับการอนุมัติจัดสรรเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ของโครงการก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษเมืองพัทยาอีกครั้ง ก่อนนำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อไป

๔. คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๕ ได้พิจารณาข้อเสนอของเมืองพัทยาในการขอรับการจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ของโครงการก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษเมืองพัทยา และมีมติไม่เห็นขอบให้อนุมัติจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามข้อเสนอของเมืองพัทยา โดยให้นำเสนอผลการพิจารณาดังกล่าวต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อทราบต่อไป ต่อมาเมืองพัทยาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ขอให้สำนักงานดำเนินการนำเสนอเรื่องการจัดสรรเงินค่า K ต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาทบทวนมติอีกครั้งหนึ่งและขณะนี้คณะกรรมการสิ่งแลดล้อมแห่งชาติ ยังมิได้รับทราบมติคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ไม่

อนุมัติให้จัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ตามข้อเสนอของเมืองพัทยาแต่อย่างใด

๕. คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ได้พิจารณาข้อเสนอของเมืองพัทยาในการขอทบทวนมติคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ (๒๓ มกราคม ๒๕๔๕) และมีมติเห็นชอบให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติรวม ๒ ประเด็น ดังนี้

(๑) เงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ถือเป็นส่วนหนึ่งของการใช้จ่ายเงินเพื่อการลงทุนระบบบำบัดน้ำเสียตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓ (๑) และมาตรา ๒๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

(๒) ระดับความผูกพันของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ เกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) กับการใช้เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าจำเป็นหรือไม่ที่กองทุนฯ จะต้องจ่ายเงินค่า K ให้แก่เมืองพัทยา ทั้งนี้เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดให้การจัดสรรเงินค่า K มีที่มาจากหลายแหล่ง และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๒๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ตามกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) และเมืองพัทยาแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมได้จัดสรรเงิน ๑,๗๙๙.๔๕ ล้านบาท ให้แก่เมืองพัทยาเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษเมืองพัทยาซึ่งการจัดสรรเงินดังกล่าวไม่ได้เป็นการจัดสรรในลักษณะเงินก้อน (block grant) แต่เป็นการจัดสรรเงินให้แบบมีเงื่อนไขให้คืนเงิน ๑๘๐ ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ ๑๐ ของวงเงินที่จัดสรรให้) ภายในระยะเวลา ๑๕ ปี และคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาการก่อสร้างออกไปอีก ๑,๑๓๗ วัน ตามที่เมืองพัทยาเสนอขอ ต่อมาเมืองพัทยาได้ขอให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมจัดสรรเงินเพื่อชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่อนุมัติเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ตามที่เมืองพัทยาขอ เนื่องจากเห็นว่า คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่ได้ให้ความเห็นชอบในการทำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และเมืองพัทยาเท่านั้นที่เป็นคู่สัญญากับผู้รับจ้างคณะกรรมการกองทุน

สิ่งแวดล้อมจึงไม่ผูกพันตนที่จะต้องสัดสรรเงินเพื่อชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ให้แก่เมืองพัทยา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมให้แก่เมืองพัทยา เพื่อจ่ายเป็นเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) หรือไม่ เนื่องจาก มาตรา ๒๕ (๑)[๑] แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมในการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามกิจการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓[๒] แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

---

[๑] มาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบและวิธีการขอจัดสรรหรือขอกู้ยืมเงินกองทุน

(๓) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินงานของผู้จัดการกองทุนตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ตลอดจนวิธีการประสานงานระหว่างคณะกรรมการกองทุน กรมบัญชีกลาง และผู้จัดการกองทุนตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

(๔) วางระเบียบการรับเงินและเบิกจ่ายเงินกองทุน

(๕) กำหนดระยะเวลาชำระเงินที่กู้ยืมเงินจากกองทุนตามมาตรา ๒๓ (๒) หรือ (๓) รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยและหลักประกันตามความจำเป็นและเหมาะสม

(๖) กำหนดอัตราส่วนและหลักเกณฑ์สำหรับการหักเงินค่าบริการและค่าปรับส่งเข้ากองทุนตามมาตรา ๙๓

(๗) จัดทำรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด

(๘) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดระเบียบตาม (๒) (๓) หรือ (๔) และการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) หรือ (๕) ของคณะกรรมการกองทุนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการกองทุนอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการกองทุนจะมอบหมายก็ได้

[๒] มาตรา ๒๓ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

(๑) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(๒) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

(๓) ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้

แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างแบบปรับราคาได้ เป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดให้คู่สัญญาสามารถทำความตกลงปรับราคาค่าจ้างสัญญาตามสัญญาให้เพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามราคาของวัสดุหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อสร้างที่เปลี่ยนแปลงไปมากอันเป็นผลจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงต้องถือว่า เงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เป็นส่วนหนึ่งของการลงทุนและดำเนินงานในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม ซึ่งคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นได้ตามมาตรา ๒๓ (๑)[๓] แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อเป็นเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ให้แก่เมืองพัทยาหรือไม่ นั้น ก็เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๒๕ (๑)[๔] แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๔๖

---

(๔) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๕) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น