

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗

กรมควบคุมมลพิษได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๓๐๔/๑๗๒๗ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่สถานการณ์ปัจจุบันเกิดปัญหาขยะมูลฝอยสะสมตกค้างเป็นจำนวนมาก อันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้ให้ความเห็นชอบต่อ Roadmap การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งมีสาระสำคัญ ๔ ประการ ประการแรก กำจัดขยะมูลฝอยตกค้างสะสมในสถานที่กำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่วิกฤต (ขยะมูลฝอยเก่า) ประการที่สอง สร้างรูปแบบการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายที่เหมาะสม (ขยะมูลฝอยใหม่) ประการที่สาม วางระเบียบมาตรการบริหารจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตราย ประการที่สี่ สร้างวินัยของคนในชาติสู่การจัดการที่ยั่งยืน

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๑ ตอนที่ ๑๘๙ ง ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๗ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดระเบียบการปฏิบัติราชการเพื่อกำหนดขั้นตอนการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ด้วยการบูรณาการแผนและแนวทางในการดำเนินงานของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลางในการกำหนดแนวทางการทำงาน การสั่งการ การแก้ไขปัญหาให้เป็นไปอย่างมีระบบ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

ในการนี้ ข้อ ๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดให้สำนักงบประมาณสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในข้อ ๘ วรรคสอง กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามแผนปฏิบัติการ ซึ่งหมายถึงแผนการดำเนินงานในการจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัด อย่างไรก็ตาม การจัดสรรเงินงบประมาณดังกล่าว อาจไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้โครงการเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด จะต้องผ่านการพิจารณาของ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและการขอจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน จะตั้งไว้ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ขณะนี้จังหวัดได้จัดทำแผนบริหารจัดการขยะมูลฝอยของจังหวัด จัดส่งให้กรมควบคุมมลพิษครบทั้ง ๗๗ จังหวัดแล้ว และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ระหว่างการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๘

นอกจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีแนวคิดว่าในการจัดตั้งงบประมาณด้านการจัดการขยะมูลฝอย เห็นควรอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเป็นหน่วยงานกำกับดูแลจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติการจัดตั้งงบประมาณด้านการจัดการขยะมูลฝอย กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงบประมาณ ได้ร่วมกันประชุมหารือแนวทางการปฏิบัติการจัดตั้งงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ด้านการจัดการขยะ เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งที่ประชุมมีข้อสรุปร่วมกันให้กรมควบคุมมลพิษร่วมกับสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดำเนินการจัดตั้งงบประมาณตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

อย่างไรก็ตาม กรมควบคุมมลพิษเห็นว่า การจัดตั้งงบประมาณเพื่อการจัดการขยะมูลฝอยสามารถดำเนินการได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗ เนื่องจากการแก้ไขปัญหามลพิษมีความสำคัญ และรัฐบาลกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเร่งดำเนินการโดยเร่งด่วน ดังนั้น เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยมากยิ่งขึ้นและถูกต้องตามหลักกฎหมาย จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. แผนปฏิบัติการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

๒. ถ้าหากแผนปฏิบัติการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถดำเนินการจัดตั้งงบประมาณ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นได้หรือไม่

๓. เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะสามารถแก้ไขรายละเอียดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ ดังต่อไปนี้ได้หรือไม่ อย่างไร

๓.๑ แก้ไขรายละเอียด ข้อ ๗ จากเดิม “ให้สำนักงบประมาณสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้ที่กระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” เป็น “ให้สำนักงานประมาณสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้ที่กระทรวงมหาดไทย”

๓.๒ แกไขรายละเอียด ข้อ ๘ วรรคสอง จากเดิม “ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามแผนปฏิบัติการ” เป็น “ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการให้แก่หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามแผนปฏิบัติการ”

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)** ได้พิจารณาข้อหารือของกรมควบคุมมลพิษ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานประมาณ) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมควบคุมมลพิษ และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยกรมควบคุมมลพิษชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ประสงค์จะให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยซึ่งมีปัญหาค้างอยู่เป็นจำนวนมากแยกออกมาจากการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้สามารถดำเนินการตาม Roadmap ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ โดยได้กำหนดให้ทุกจังหวัดต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการในการจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ของตน ในขณะที่การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ จะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเฉพาะในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษเท่านั้นที่มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาข้อหารือประกอบข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** แผนปฏิบัติการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ เห็นว่า ตามมาตรา ๑๑ (๘)<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจวางระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุผลในการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๗ จะเห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์จะกำหนดระเบียบการปฏิบัติราชการเพื่อกำหนด

<sup>๑</sup>มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑.๓๓

๑.๓๓

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

๑.๓๓

๑.๓๓

ขั้นตอนการดำเนินการในการแก้ไขปัญหการจัดการขยะมูลฝอยให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ด้วยการบูรณาการแผนและแนวทางในการดำเนินงานของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลางในการกำหนดแนวทางการทำงาน การสั่งการ การแก้ไขปัญหาให้เป็นไปอย่างเป็นระบบ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยข้อ ๔<sup>๒</sup> แห่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บทตามระยะเวลาที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด และข้อ ๘<sup>๓</sup> แห่งระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนแม่บท เสนอกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนการดำเนินการ และให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามแผนปฏิบัติการ อันจะเห็นได้ว่าแนวทางในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศและการจัดทำแผนปฏิบัติการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการดำเนินการไว้แตกต่างจากขั้นตอนในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรา ๓๕<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

---

<sup>๒</sup>ข้อ ๔ เพื่อให้การจัดการขยะมูลฝอยในทุกพื้นที่เป็นไปอย่างมีระบบ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

แผนแม่บทตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสถานการณ์ขยะมูลฝอย ปัญหาอุปสรรค และแนวทางในการจัดการขยะมูลฝอยของแต่ละจังหวัด พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการดำเนินการ งบประมาณในการดำเนินการ และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแจ้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บทตามระยะเวลาที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด

<sup>๓</sup>ข้อ ๘ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสถานการณ์ขยะของพื้นที่ แผนงานซึ่งประกอบด้วยแนวทาง รูปแบบ และวิธีการจัดการขยะมูลฝอย งบประมาณในการดำเนินงาน และหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนแม่บทเสนอกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนการดำเนินการ

ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามแผนปฏิบัติการ

<sup>๔</sup>มาตรา ๓๕ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา ๑๓ (๑)

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้จัดทำ และมาตรา ๓๗<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด หรือในกรณีที่จังหวัดใดไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นอาจจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ โดยในการจัดตั้งงบประมาณเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด มาตรา ๓๙<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผน

---

<sup>๕</sup>มาตรา ๓๗ เมื่อได้ประกาศใช้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด แต่ถ้ามิเหตุอันสมควร คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกตามความเหมาะสม

การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำขึ้นตามมาตรา ๖๐ มารวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดด้วย

ในกรณีที่จังหวัดใดไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ แต่ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้นอาจจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้

<sup>๖</sup>มาตรา ๓๙ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่จะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในลำดับแรก จะต้องเสนอประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุน สำหรับการก่อสร้างหรือดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมตามมาตรา ๓๘ (๒) ด้วย ในกรณีที่จังหวัดใดยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมอาจเสนอแผนการส่งเสริมให้เอกชนลงทุนก่อสร้าง และดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย เพื่อให้บริการในเขตจังหวัดนั้นแทน

การจัดทำแผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งจะต้องมีแบบแปลนรายการละเอียดและประมาณการราคาของโครงการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุง ดัดแปลง ซ่อมแซม บำรุงรักษา รวมทั้งกระบวนการและวิธีดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบการกำจัดของเสียรวมที่เสนอขอจัดสรรเงินงบประมาณและเงินกองทุนดังกล่าวประกอบคำขอด้วย

เพื่อประโยชน์ในการให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดซึ่งจะต้องมีค่าขอจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเพื่อเสนอขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เพื่อการนี้โดยเฉพาะ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๘/๒๕๓๘<sup>๗</sup> และเรื่องเสร็จที่ ๑๖/๒๕๕๗<sup>๘</sup> ว่า แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้จัดตั้งงบประมาณเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดไว้ที่หน่วยงานอื่น แต่จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ไม่ประสงค์จะให้จังหวัดที่มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ไปจัดทำแผนการจัดการหรือโครงการแยกต่างหากจากแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด อย่างไรก็ตาม สำหรับจังหวัดใดที่ไม่ได้อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษ และมีได้มีแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ การจัดตั้งงบประมาณในเรื่องสิ่งแวดล้อมในจังหวัดนั้นก็ไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องจัดตั้งงบประมาณไว้ที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอยทั้งประเทศซึ่งตกค้างอยู่เป็นจำนวนมากให้สามารถดำเนินการได้โดยรวดเร็ว เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพโดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศและการจัดทำแผนปฏิบัติการและสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการเพื่อการจัดการขยะมูลฝอยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศฯ โดยให้จัดทำเป็นแผนเฉพาะที่แยกออกจากแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด แผนดังกล่าวจึงไม่เป็นส่วนหนึ่งของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ

สำหรับกรณีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศฯ ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยโดยแยกออกมาเป็นแผนเฉพาะ จะเป็นการวางระเบียบปฏิบัติราชการที่ขัดกับการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ซึ่งได้มีการกำหนดแนวทางในการดำเนินงานเกี่ยวกับขยะมูลฝอยไว้แล้วหรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดซึ่งเป็นแผนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน มิได้เฉพาะเจาะจงในการจัดระบบบริหาร

<sup>๗</sup>บันทึก เรื่อง การจัดตั้งงบประมาณเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียและการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของส่วนราชการต่าง ๆ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๘๑ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

<sup>๘</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดทำแผนและการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณแผ่นดินเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๗/๙ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จัดการขยะมูลฝอยของประเทศ ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยที่ตกค้างสะสมอยู่เป็นจำนวนมากได้ อันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน นายกรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจกำหนดระเบียบการปฏิบัติเพื่อกำหนดขั้นตอนการดำเนินการในการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศและแผนปฏิบัติการแยกออกมาเป็นการเฉพาะจากแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ และโดยที่ระเบียบดังกล่าวไม่ได้ยกเว้นหรือระงับการดำเนินการตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่เป็นเครื่องมือหรือกลไกทางกฎหมายที่จะช่วยเสริมให้การดำเนินการจัดการขยะตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมบรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงไม่ขัดกับการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ระเบียบดังกล่าวควรใช้เป็นมาตรการชั่วคราวตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น และในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควรบูรณาการให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ด้วย

**ประเด็นที่สอง** หากแผนปฏิบัติการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗ ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถดำเนินการตั้งงบประมาณตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดไว้ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า แผนปฏิบัติการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศฯ เป็นแผนเฉพาะ มิใช่ส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงสามารถดำเนินการตั้งงบประมาณตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศฯ กำหนดไว้ได้

**ประเด็นที่สาม** กรมควบคุมมลพิษสามารถเสนอแก้ไขหลักเกณฑ์ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๗ เพื่อกำหนดให้สำนักงบประมาณสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบไว้ที่กระทรวงมหาดไทย และให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการให้แก่หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามแผนปฏิบัติการ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่งว่า แผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศเป็นแผนในการบริหารจัดการขยะมูลฝอยโดยเฉพาะซึ่งแยกจากแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศฯ

จึงสามารถกำหนดหน่วยงานที่จะจัดตั้งงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะได้แต่ต้องไม่ขัดกับมาตรา ๑๓<sup>๔</sup> วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของ ส่วนราชการมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปี ซึ่งกรณีที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี<sup>๕</sup> ได้กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลางในการกำหนดแนวทางการทำงาน การสั่งการ การแก้ไขปัญหา การจัดการขยะมูลฝอยให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ของประเทศ โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบประมาณในการดำเนินการและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการดำเนินการ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเสนอแผนงานและวิธีการจัดการขยะมูลฝอย และงบประมาณในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บทให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนดำเนินการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงถือเป็น หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในการจัดการขยะมูลฝอย และ เพื่อให้การจัดตั้งงบประมาณในการดำเนินการตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอย ของประเทศเป็นไปอย่างมีระบบ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดระบบบริหารจัดการ ขยะมูลฝอยของประเทศฯ จึงได้กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อดำเนินการตามแผนแม่บท ส่วนการที่จะกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดตั้ง งบประมาณและให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณไปไว้ที่กระทรวงมหาดไทยหรือหน่วยงาน ที่รับผิดชอบนั้นเป็นระบบปกติของการจัดตั้งงบประมาณตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

(นายดิศทัต โตตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๘

---

<sup>๔</sup>มาตรา ๑๓ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตาม กฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการ ภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด