

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การตั้งงบประมาณการจัดทำแผนงานโครงการในการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๐๐๕.๓/๔๗๑ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตอบข้อหารือของ สผ. กรณีหน่วยงานที่ตั้งงบประมาณภายใต้ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดว่า “...แม้จะไม่มีบทบัญญัติใดห้ามมิให้ จัดตั้งงบประมาณเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดไว้ที่หน่วยงานอื่น แต่จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ประสงค์จะให้จังหวัดที่มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ตามมาตรา ๓๗ ไปจัดทำแผนการจัดการหรือโครงการใด ๆ แยกต่างหากจากแผนปฏิบัติการเพื่อการ จัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่ต้องจัดทำตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ดังนั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีหน้าที่ขอตั้งงบประมาณตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๙ วรรคสาม ...” และต่อมา สผ. ได้ขอทบทวน ข้อหารือดังกล่าว โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ยืนยันตามความเห็นเดิมและมีข้อสังเกตว่า หาก สผ. มีเหตุขัดข้องในการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ เพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ สมควรเสนอให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าว นั้น ต่อมาได้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมาตรา ๓๔/๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติว่า “ให้เป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นที่จะเสนอแนะ แนะนำ และช่วยเหลือราชการส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนงาน โครงการในการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และในกรณีที่ มีความจำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอ ความเห็นในการขอจัดตั้งงบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย” ประกอบกับ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือแจ้งจังหวัดเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณ เพื่อดำเนินโครงการในการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามหน้าที่ ที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าวไปแล้ว ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีมติ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ โดยเห็นว่าการตั้งงบประมาณ สำหรับการจัดการขยะมูลฝอยตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยตั้ง งบประมาณ เห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดย สผ. นำประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณในการ จัดการขยะมูลฝอยหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและถูกต้อง ตามกฎหมายต่อไป

สผ. จึงขอหารือเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณในการจัดการขยะมูลฝอยตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ดังนี้

๑. หากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ให้ข้อเสนอแนะ แนะนำ และช่วยเหลือราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนงานโครงการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดตามมาตรา ๓๔/๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ไปแล้ว สผ. ยังต้องรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้ราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ สผ. ไว้เพื่อการนี้โดยเฉพาะตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อีกหรือไม่

๒. การดำเนินการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามข้อ ๑ จนถึงขั้นได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางตามมาตรา ๓๔/๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ แล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นใช้หรือไม่

๓. ราชการส่วนท้องถิ่นที่เสนอแผนงานโครงการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดตามมาตรา ๓๔/๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบกับแผนงานโครงการจากคณะกรรมการกลาง จะนำโครงการดังกล่าวเสนอให้ สผ. พิจารณาดำเนินการในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ สผ. ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้อีกหรือไม่

๔. หากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับดำเนินการโครงการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดตามมาตรา ๓๔/๔ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ แล้ว สผ. จะดำเนินการรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเฉพาะในส่วนที่เป็นโครงการจัดการน้ำเสีย เพื่อเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ สผ. ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพียงอย่างเดียวได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของ สผ. โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและ สผ.) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อพิจารณามตรา ๓๔/๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ที่กำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการเสนอแนะ แนะนำ และช่วยเหลือราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนงานโครงการในการจัดการ

มาตรา ๓๔/๔ ให้เป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่จะเสนอแนะ แนะนำ และช่วยเหลือราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนงานโครงการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอความเห็นในการขอจัดตั้งงบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

(มีต่อหน้าถัดไป)

สิ่งปฏิภูลและมูลฝอย และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอความเห็นในการขอจัดตั้งงบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว เห็นว่า เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการแนะนำและช่วยเหลือราชการส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการจัดทำแผนงานโครงการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย รวมทั้งเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องขอรับการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน สำหรับการดำเนินแผนงานโครงการดังกล่าว โดยมีได้กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณ การจัดทำแผนงานโครงการในการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอยไว้ดังเช่นมาตรา ๓๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงไม่มีหน้าที่ ตั้งงบประมาณสำหรับกรณีดังกล่าว ส่วนการตั้งงบประมาณการจัดทำแผนงานโครงการในการจัดการ สิ่งปฏิภูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เนื่องจากแผนงานโครงการจัดการสิ่งปฏิภูลและมูลฝอย เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และโดยที่มาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ สม. ในการเสนอขอตั้ง งบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ สม. จึงยังคงมีหน้าที่ตั้งงบประมาณการจัดทำแผนงานโครงการในการจัดการสิ่งปฏิภูล

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

ในการจัดทำแผนงานโครงการตามวรรคหนึ่ง ต้องมีขั้นตอนและกระบวนการจัดทำรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อให้คำแนะนำและกำกับการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยคณะกรรมการดังกล่าว ต้องประกอบด้วยผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และผู้แทนกรมอนามัย ในการนี้ จะตั้งผู้แทนจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัด เพื่อให้คำแนะนำและกำกับการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ตามที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

มาตรา ๓๙ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่จะได้รับการ พิจารณาจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในลำดับแรก จะต้องเสนอประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินกองทุน สำหรับการก่อสร้างหรือดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม ตามมาตรา ๓๘ (๒) ด้วย ในกรณีที่จังหวัดใดยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบ กำจัดของเสียรวม อาจเสนอแผนการส่งเสริมให้เอกชนลงทุนก่อสร้าง และดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบ กำจัดของเสีย เพื่อให้บริการในเขตจังหวัดนั้นแทน

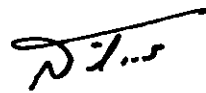
การจัดทำแผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีแบบแปลนรายการละเอียดและประมาณการ ราคาของโครงการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุง ดัดแปลง ซ่อมแซม บำรุงรักษา รวมทั้งกระบวนการและวิธีดำเนินการ ระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบการกำจัดของเสียรวมที่เสนอขอจัดสรรเงินงบประมาณและเงินกองทุนดังกล่าว ประกอบคำขอด้วย

เพื่อประโยชน์ในการให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในระดับจังหวัดซึ่งจะต้องมีคำขอจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

และมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่นตามที่มาตรา ๓๙ วรรคสาม^๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ กำหนดไว้เช่นเดิม ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๖/๒๕๕๗^๗ และเรื่องเสร็จที่ ๖๐๔/๒๕๕๘^๘ และหากราชการส่วนท้องถิ่นประสงค์จะขอตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินแผนงานโครงการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ก็ต้องเสนอแผนงานโครงการดังกล่าวให้ สผ. พิจารณาดำเนินการในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

สำหรับประเด็นที่สองและประเด็นที่สามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการกลาสนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๔/๔ วรรคสาม^๙ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการกลาสนมีอำนาจในการให้คำแนะนำและกำกับกับการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเท่านั้น มิได้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบแผนงานโครงการดังกล่าวดังเช่นที่ สผ. เข้าใจ ดังนั้น การที่คณะกรรมการกลาสนจะให้ความเห็นชอบโครงการหรือไม่ จึงไม่กระทบกับการที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะเสนอแผนงานโครงการไปยัง สผ. และเมื่อราชการส่วนท้องถิ่นเสนอแผนงานโครงการไปยัง สผ. แล้ว สผ. ย่อมมีหน้าที่ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ที่จะพิจารณาและตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการดังกล่าว และในการพิจารณาและจัดตั้งงบประมาณ สผ. จะรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกลาสนและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยก็ได้

อนึ่ง เมื่อการตั้งงบประมาณการจัดทำแผนงานโครงการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเป็นหน้าที่ของ สผ. ตามที่ได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นที่สี่อีก



(นายดิศทัต หอตระกูลเกียรติ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๑

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดทำแผนและการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณแผ่นดินเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๗/๐๙ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๘บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอบททวนความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับหน่วยตั้งงบประมาณภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๗/๒๖๐ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น