

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดทำแผนและการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณแผ่นดิน
เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามพระราชบัญญัติส่งเสริม
และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๐๐๕.๓/๑๑๒๕๕ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการรวบรวม และวิเคราะห์แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของสำนักงานฯ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๕ มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

๑.๑ กรณีจังหวัดใดไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือ เขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๕ แต่ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในเขตจังหวัดของตนตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้น ต้องจัดทำ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเสนอขอความเห็นชอบ ต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด หรือไม่

๑.๒ กรณีจังหวัดใดอยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือ เขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๕ และได้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในระดับจังหวัดแล้ว ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๗/๐๙ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณประจำปี ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดหรือไม่

๒. การรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการและเสนอคำขอจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๑ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถแจ้งให้จังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในระยะเวลาที่สำนักงานฯ กำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการในการรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดของสำนักงานฯ และปฏิทินการจัดทำงบประมาณประจำปีของสำนักงานงบประมาณได้หรือไม่

๒.๒ งบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เป็นงบประมาณสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และถือได้ว่าเป็นการกำหนดงบประมาณที่เป็นสัดส่วนของรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๐ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติขึ้นในภายหลังจึงยอมยกเว้นมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เป็นกฎหมายทั่วไป ประกอบกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมหน่วยงานเป็นผู้ยื่นงบประมาณประจำปี ดังนั้น คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรีนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ส่งหนังสือแจ้งให้จังหวัดต่าง ๆ เสนอแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดภายในระยะเวลาที่ สผ. กำหนด

ซึ่งให้จัดส่งรายละเอียดโครงการและประมาณการเงินงบประมาณเพื่อขอรับเงินอุดหนุนด้วย เพื่อ สผ. จะใช้เป็นข้อมูลประกอบการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยในขั้นตอนต่อไป สผ. จะรวบรวมและวิเคราะห์โครงการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเสนอให้คณะกรรมการด้านเทคนิควิชาการพิจารณา ก่อนเสนอให้คณะอนุกรรมการกำกับการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดพิจารณา แล้วจึงเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ จากนั้นจึงเสนอไปยังคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เพื่อพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนต่อไป โดยที่ สผ. ประสบปัญหาการติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามที่ กกถ. ได้พิจารณาจัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้มีการติดตามการใช้จ่ายเงินดังกล่าวได้ จึงสมควรให้ตั้งเงินงบประมาณสำหรับแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติมว่า เดิมได้ตั้งงบประมาณไว้ที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงตั้งงบประมาณไว้ที่ สผ. เพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ตั้งงบประมาณดังกล่าวไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในการประชุม กกถ. ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๔ กกถ. มีมติเห็นชอบให้ตั้งงบประมาณโครงการสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ที่ สผ. ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นไป ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ประกอบกับ สผ. ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมและทำหน้าที่วิเคราะห์แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ในขณะที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่มีความเชี่ยวชาญในเชิงเทคนิควิชาการด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้มีปัญหาในการวิเคราะห์โครงการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ซึ่งมักจะเป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่และใช้งบลงทุนสูง นอกจากนี้ ยังประสบปัญหาการชี้แจงข้อมูลต่อสภาฯ ในการเสนอขอตั้งเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นข้อหารือเป็น ๔ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง จังหวัดที่ไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ ที่ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตนตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้นจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

หรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๓๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓^๒ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙^๓ มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์มุ่งที่จะคุ้มครองจังหวัดที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด โดยการออกกฎกระทรวง เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นพื้นที่ที่มีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุม ลด และขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศในราชกิจจานุเบกษา จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าจังหวัดใดจะอยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ ก็จะต้องมีลักษณะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

^๑มาตรา ๓๗ เมื่อได้ประกาศใช้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด แต่ถ้ามีเหตุอันสมควร คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกตามความเหมาะสม

การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำขึ้นตามมาตรา ๖๐ มารวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดด้วย

ในกรณีที่จังหวัดใดไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ แต่ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้นอาจจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้

^๒มาตรา ๔๓ ในกรณีปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

^๓มาตรา ๕๙ ในกรณีปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้

ดังนั้น หากจังหวัดใดมิได้อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓^๕ หรือ เขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙^๖ ก็ย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตรา ๓๗^๖ ที่จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด อย่างไรก็ตาม หากจังหวัดนั้นประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้นอาจจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาการเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จังหวัดที่ไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ จึงไม่จำเป็นต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในการนี้ควรคำนึงด้วยว่าการเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเพื่อขอรับจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการมาจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ สผ. ซึ่ง สผ. จะต้องเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายในระยะเวลาตามปฏิทินการจัดทำงบประมาณประจำปีของสำนักงานงบประมาณด้วย

ประเด็นที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าวหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ มีหน้าที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าว ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๙ จึงต้องจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าว ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ดี หากจังหวัดใดไม่สามารถจัดส่งแผนปฏิบัติการฯ ในระดับจังหวัดได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแสดงเหตุผลชี้แจงมาที่ สผ. เพื่อเสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาขยายระยะเวลาออกไปได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ตอนท้าย ที่บัญญัติว่า “แต่ถ้ามีเหตุอันสมควร คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกตามความเหมาะสม”

^๕ ปรตคูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖ ปรตคูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗ ปรตคูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ประเด็นที่สาม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถแจ้งให้จังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในระยะเวลาที่สำนักงานฯ กำหนดได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองว่า กรณีจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษ ระยะเวลาการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง^๗ สำหรับจังหวัดที่ไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษ แต่ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม ก็มีได้กำหนดระยะเวลาการเสนอแผนปฏิบัติการดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ดังนั้น สผ. จึงไม่สามารถกำหนดระยะเวลาการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเพื่อให้แต่ละจังหวัดต้องดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นจังหวัดที่อยู่หรือไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษก็ตาม

อย่างไรก็ดี หากจังหวัดใดประสงค์จะขอรับจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดภายในปีงบประมาณใดแล้ว ก็จะต้องเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดก่อนที่ สผ. จะเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เนื่องจากเงินงบประมาณดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ สผ. ซึ่ง สผ. จำเป็นจะต้องทราบรายละเอียดของโครงการให้ครบถ้วนก่อน เพื่อที่จะได้รวบรวมข้อมูลและเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ทันภายในระยะเวลาตามปฏิทินการจัดทำงบประมาณประจำปีของสำนักงบประมาณ

ประเด็นที่สี่ คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถขอตั้งเป็นงบประมาณประจำปีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยปกติการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ มาตรา ๑๓^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณภายในเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกำหนด แต่สำหรับการยื่นคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของ สผ. นั้น เนื่องจาก สผ. จะต้องตั้งงบประมาณส่วนหนึ่งสำหรับแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดด้วย โดยรวมอยู่ในงบประมาณ

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๘มาตรา ๑๓ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการ ภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของทุน เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามความในวรรคก่อน

งบประมาณประจำปีนั้น ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดเวลาตามความในสองวรรคแรก ผู้อำนวยการอาจพิจารณาการตั้งงบประมาณประจำปีตามที่เห็นสมควร

รายจ่ายประจำปีของ สผ. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๙^๙ วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้ สผ. มีหน้าที่ รวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอ ตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ สผ. ไว้โดยเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้การดำเนินการ จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเกิดความซ้ำซ้อน ไม่สอดคล้องกันหรือขัดแย้งกัน จึงต้องมีการรวมแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในระดับจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาว่าสมควรดำเนินการตามนั้น หรือไม่ หากเห็นชอบจึงจะนำไปสู่การจัดทำแผนงานเพื่อการจัดตั้งงบประมาณต่อไป

ดังนั้น แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติใดห้ามมิให้จัดตั้งงบประมาณเพื่อการจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดไว้ที่หน่วยงานอื่น แต่จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ประสงค์จะให้จังหวัดที่มีหน้าที่จัดทำ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา ๓๗ ไปจัดทำแผน การจัดการหรือโครงการใด ๆ แยกต่างหากจากแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในระดับจังหวัดที่ต้องจัดทำตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ^{๑๐} ดังนั้น สผ. จึงมีหน้าที่ขอตั้งงบประมาณตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๙ วรรคสาม ส่วนอำนาจหน้าที่ ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณตาม แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๗

^๙ มาตรา ๓๙ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่จะได้รับ การพิจารณาจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในลำดับแรก จะต้องเสนอประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินกองทุน สำหรับการก่อสร้างหรือดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม ตามมาตรา ๓๘ (๒) ด้วย ในกรณีที่จังหวัดใดยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบ กำจัดของเสียรวมอาจเสนอแผนการส่งเสริมให้เอกชนลงทุนก่อสร้าง และดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบ กำจัดของเสีย เพื่อให้บริการในเขตจังหวัดนั้นแทน

การจัดทำแผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งจะต้องมีแบบแปลนรายการละเอียดและประมาณการ ราคาของโครงการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุง ดัดแปลง ซ่อมแซม บำรุงรักษา รวมทั้งกระบวนการและวิธีดำเนินการ ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบการกำจัดของเสียรวมที่เสนอขอจัดสรรเงินงบประมาณและเงินกองทุนดังกล่าว ประกอบคำขอด้วย

เพื่อประโยชน์ในการให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในระดับจังหวัดซึ่งจะต้องมีค่าขอจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา ๓๗ ให้สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ในการรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพ สิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

^{๑๐} บันทึกร เรื่อง การจัดตั้งงบประมาณเกี่ยวกับการบำบัดน้ำเสียและการกำจัดขยะมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูลของส่วนราชการต่าง ๆ ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๘๑ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๘/๒๕๓๘)