

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคำว่า “ผู้ที่อธิบดีมอบหมาย” ตามมาตรา ๒๖
แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

กรมชลประทาน ได้มีหนังสือที่ กษ ๐๓๐๒/๑๙๙๗ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดขุดคลองหรือทางน้ำเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือมาเชื่อมกับทางน้ำอื่นที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ทางน้ำชลประทานรั่วไหล เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายนั้น โดยขอหารือว่า “ผู้ที่อธิบดีมอบหมาย” มีความหมายเพียงใด จะหมายความรวมถึงบุคคลภายนอกภาครัฐการที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ทั้งในภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจด้วยหรือไม่ และอธิบดีกรมชลประทานมีอำนาจมอบหมายให้แก่บุคคลดังกล่าวหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาดำเนินการในทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องหารือนี้ โดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) เพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว ผู้แทนกรมชลประทานได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเป็นมาของการหารือในครั้งนี้ว่าการประสานส่วนภูมิภาคได้จัดตั้งบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด เพื่อผลิตและจำหน่ายน้ำให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก โดยบริษัทได้ขอใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำของกรมชลประทาน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเคยมีมติเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๓๙ ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกแก่บริษัทฯ ในการขอรับอนุมัติและการทำสัญญาต่างๆ ที่จำเป็นในการดำเนินกิจการของบริษัทฯ โดยให้บริษัทฯ ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานนั้นๆ จึงมีปัญหาวว่า กรมชลประทานจะมอบอำนาจในการจัดการดูแลรักษาทางน้ำชลประทานโดยมอบให้บริษัทฯ เป็นผู้จัดการแทน ตลอดจนเป็นผู้อนุญาตให้ผู้ใดขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทานตามมาตรา ๒๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ ในฐานะเป็นผู้ที่อธิบดี

^๑ มาตรา ๒๖ ห้ามมิให้ผู้ใดขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือมาเชื่อมกับทางน้ำอื่นที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหล อันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย ผู้ฝ่าฝืนนอกจากจะได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ศาลจะสั่งให้ปิดคลองหรือทางน้ำนั้นมิให้น้ำรั่วไหลต่อไปก็ได้

มอบหมายได้หรือไม่ นอกจากนั้น เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้แก่ท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐบาล อธิบดีกรมชลประทานจะมอบหมายการอนุญาตตามมาตรา ๒๖ ดังกล่าว ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ ให้เป็นผู้ดำเนินการแทนอธิบดีกรมชลประทานได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมชลประทานประกอบกับบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ปรากฏว่า มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติว่า “มาตรา ๒๖ ห้ามมิให้ผู้ใดขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือมาเชื่อมกับทางน้ำอื่นที่เชื่อมกับทางน้ำชลประทาน หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหล อันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ที่ อธิบดีมอบหมาย ผู้ฝ่าฝืนนอกจากจะได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ศาลจะสั่งให้ปิดถมคลองหรือทางน้ำนั้นมิให้น้ำรั่วไหลต่อไปก็ได้...”

ข้อความในมาตรา ๒๖ บัญญัติเป็นข้อยกเว้นของข้อห้ามมิให้ผู้ใดขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน ฯลฯ โดยการให้อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือได้แต่ไม่ได้กำหนดขอบเขตไว้ชัดเจนว่าอธิบดีจะมอบหมายให้แก่ผู้ใดได้บ้าง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติห้ามมิให้บุคคลขุดคลองหรือทางน้ำมาเชื่อมกับทางน้ำชลประทาน ฯลฯ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่การชลประทาน ซึ่งบทนิยามคำว่า “การชลประทาน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง “กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ กับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย” คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า โดยที่

เพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน อธิบดีมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวในวรรคแรกปิดถมทางน้ำนั้น หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อมิให้น้ำรั่วไหลได้ต่อไป หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานจัดการได้ทันที และถ้าจำเป็นจะต้องใช้ที่ดินเพื่อการนี้ ก็ให้มียานาจใช้ที่ดินริมคลองหรือริมทางน้ำนั้นได้เท่าที่จำเป็น ค่าใช้จ่ายในการนี้รวมทั้งค่าเสียหายที่จะต้องชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดิน ให้คิดเอาจากผู้ฝ่าฝืนทั้งสิ้น

คลองหรือทางน้ำใดที่ทำให้น้ำในทางน้ำชลประทานรั่วไหลอันอาจก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทานมาก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ เมื่ออธิบดีเห็นสมควรก็ให้มียานาจดำเนินการตามความในวรรค ๒ ได้ โดยอนุโลม

ขอบเขตของการชลประทานได้กำหนดไว้อย่างกว้างเช่นนี้ โดยมีความเกี่ยวข้องกับผู้ใช้น้ำทั้งในด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่งทางน้ำ ฯลฯ และผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง นอกจากจะได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ปิดกั้นคลองหรือทางน้ำมิให้รั่วไหลต่อไปด้วย ฉะนั้น การอนุญาตให้บุคคลกระทำการตามที่มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติห้ามไว้ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่อาจส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่การชลประทานได้ทั้งทำให้ศาลไม่อาจสั่งให้มีการแก้ไขมิให้มีการก่อให้เกิดการเสียหายแก่การชลประทาน และเป็นการยกเว้นโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า การอนุญาตดังกล่าวจึงต้องกระทำโดยผู้ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการชลประทาน การอนุญาตตามมาตรานี้เป็นข้อยกเว้นของกฎหมายซึ่งต้องตีความโดยเคร่งครัด (*Exceptio est strictissimae interpretationis*) อธิบดีจะมอบหมายให้ได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานซึ่งอยู่ในฐานะที่จะใช้ดุลพินิจและมีความรับผิดชอบในการใช้ดุลพินิจนั้นดังที่ได้กล่าวมาได้อย่างเหมาะสมเท่านั้น มิใช่จะมอบอำนาจได้อย่างกว้างขวางแก่บุคคลใดก็ได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในเรื่องทำนองเดียวกันคือ มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ ที่บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดขุด ลอก ทางน้ำชลประทานอันจะทำให้เสียหายแก่การชลประทานหรือปิดกั้นทางน้ำชลประทาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี” แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวซึ่งมีโทษเบากว่าโทษตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง^๒ ได้กำหนดเรื่องการอนุญาตไว้ให้เป็นอำนาจของอธิบดีโดยเฉพาะ ซึ่งอธิบดีจะมอบหมายได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ฉะนั้น จึงไม่อาจตีความมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง อย่างกว้างให้อธิบดีมอบหมายให้บุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานทำการแทนได้ ถ้าการใดที่กฎหมายประสงค์ให้อธิบดีมอบหมายให้บุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานแล้วก็น่าจะได้กำหนดไว้ชัดเจนดังเช่นในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ ที่บัญญัติว่า “อธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานให้เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่เก็บค่าบำรุง ทางน้ำชลประทาน หรือดูแลรักษาทางน้ำชลประทาน คันคลอง ชานคลอง ทำนบ พนัง ทุมระดับหลักฐานหรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้ในการชลประทานตามที่อธิบดีกำหนด...”

อาศัยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงมีความเห็นว่า “ผู้ที่อธิบดีมอบหมาย” ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมชลประทานเท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงบุคคลภายนอกภาครัฐราชการที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลทั้งในภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ อธิบดีกรมชลประทานจึงไม่มีอำนาจมอบหมายให้แก่บุคคลดังกล่าวได้

^๒ มาตรา ๔๐ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๖ วรรค ๑ หรือมาตรา ๒๙ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

มาตรา ๔๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๔ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๔๒