

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๖๐
(การแก้ไขใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล)

กระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๓๐๑/๖๒๗๔ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากกรมทรัพยากรธรณีได้รายงานให้กระทรวงอุตสาหกรรมทราบว่า ตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดใบอนุญาตไว้ ๓ ประเภท คือ ใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาล ใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล และ ใบอนุญาตระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล ซึ่งใบอนุญาตทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าว อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีมอบหมายจะเป็นผู้ออกใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติ น้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๖๐ ต่อมาปรากฏว่าเมื่อได้ออกใบอนุญาตไปแล้ว มีผู้ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง ใบอนุญาต ๒ ประเภทคือ

๑. ใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาล ได้มีผู้ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการเจาะ ตามเงื่อนไขข้อที่ ๑ ในใบอนุญาตจาก “เพื่อธุรกิจ(อุตสาหกรรม)” เป็น “เพื่ออุปโภคบริโภค” บ้าง หรือขอเปลี่ยนความลึกและขนาดของบ่อตามข้อ ๓ และข้อ ๔ ในเงื่อนไขใบอนุญาตบ้าง

๒. ใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล ได้มีผู้ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อผู้รับใบอนุญาตโดยอ้างว่า ต้องการจะขายกิจการ อาคารหรือสถานที่ให้บุคคลอื่น จึงขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อให้ตรงกับ บุคคลที่ซื้อกิจการ อาคารหรือสถานที่ นอกจากนั้นยังขอแก้ไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการใช้น้ำ และปริมาณน้ำที่สูบขึ้นมาใช้โดยอ้างว่าข้อเท็จจริงในขณะรับใบอนุญาตได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว

ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในใบอนุญาตดังกล่าวข้างต้น นั้น คณะกรรมการน้ำบาดาลได้พิจารณาแล้วมีความเห็นที่แตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรกเห็นว่า การแก้ไขใบอนุญาตไม่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต อีกทั้งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ก็ได้มีบทบัญญัติกำหนดห้ามไว้ จึงน่าจะแก้ไขได้

ฝ่ายที่สองเห็นว่า การแก้ไขใบอนุญาตจะทำให้เกิดเฉพาะในกรณีที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๓๓^๑ และมาตรา ๓๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๖๐ เท่านั้น การ

^๑ มาตรา ๓๓ เมื่อปรากฏในภายหลังว่าได้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ให้อธิบดีมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ แต่การปฏิบัติการให้เป็นไปตามใบอนุญาตซึ่งออกโดยความคลาดเคลื่อนหรือสำคัญผิดดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรของชาติหรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพย์สินหรือสุขภาพประชาชน หรือทำให้แผ่นดินทรุด ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้นเสียได้

เปลี่ยนแปลงแก้ไขชื่อผู้รับใบอนุญาตนั้นไม่อาจทำได้เพราะใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลเป็นสิทธิเฉพาะตัว หากอนุญาตให้แก้ไขชื่อผู้รับใบอนุญาตเท่ากับเป็นการโอนใบอนุญาตโดยทางอ้อม ส่วนการแก้ไขเงื่อนไขก็มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจให้กระทำเช่นนั้นได้เช่นเดียวกัน

กรมทรัพยากรธรณีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะกระทบถึงสิทธิและประโยชน์ของผู้รับใบอนุญาตและของรัฐ เช่น กรณีขอแก้ไขปริมาณน้ำบาดาลที่สูบขึ้นมาใช้แต่ละวัน หากขอแก้ไขโดยลดจำนวนปริมาณน้ำบาดาลให้น้อยกว่าที่กำหนดไว้เดิมในใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลและอนุญาตให้แก้ไขโดยลดปริมาณน้ำให้ ผู้ได้รับอนุญาตใช้น้ำบาดาลย่อมได้รับประโยชน์ คือเสียค่าใช้น้ำน้อยลงแต่รัฐเสียประโยชน์ ฉะนั้น จึงเห็นควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เมื่อได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลไปแล้วหากปรากฏว่าต่อมาข้อเท็จจริงในการอนุญาตเปลี่ยนแปลงไป ผู้ออกใบอนุญาตจะแก้ไขใบอนุญาตให้ตรงกับข้อเท็จจริงได้หรือไม่ เพียงใด

กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของกรมทรัพยากรธรณีนี้นั้น จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) แล้วเห็นว่า ในปัญหาที่หารือว่า การแก้ไขใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลให้ตรงกับข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในภายหลังจะกระทำได้หรือไม่ นั้น สมควรแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณีตามข้อเท็จจริงที่ประสงค์จะหารือดังนี้

(๑) กรณีที่ผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาล ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อผู้รับใบอนุญาตเป็นบุคคลอื่นจะกระทำได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า การแก้ไขชื่อผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวมีผลเท่ากับว่าผู้รับใบอนุญาตเดิมประสงค์จะเลิกกิจการน้ำบาดาลตามที่ได้รับอนุญาตไว้และต้องการจะโอนกิจการนั้นให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมกระทำไม่ได้เพราะจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ที่บัญญัติว่า เมื่อผู้รับใบอนุญาตเลิกกิจการจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ทราบ และให้ถือว่าใบอนุญาตสิ้นอายุตั้งแต่วันที่เลิกกิจการนั้น นอกจากนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงที่มาของการร่างพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ นี้ประกอบด้วยแล้ว ก็ปรากฏว่า ในร่างเดิมของกระทรวงอุตสาหกรรมนั้นมีการเสนอร่างมาตรา ๒๕ ข้อความว่า “ผู้รับใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลประสงค์จะโอนใบอนุญาตให้แก่ผู้อื่น ให้ผู้รับใบอนุญาตและผู้รับโอนยื่นคำขอต่อพนักงานน้ำบาดาลประจำ

^๒ มาตรา ๓๔ เมื่อปรากฏว่าการประกอบกิจการน้ำบาดาลของผู้รับใบอนุญาตผู้ใดจะก่อให้เกิดความเสียหายสิ่งแวดล้อมในเขตน้ำบาดาล อธิบดีมีอำนาจสั่งและกำหนดวิธีการให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขเพื่อป้องกันความเสียหายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

^๓ มาตรา ๒๖ ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดเลิกกิจการที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องแจ้งการเลิกกิจการเป็นหนังสือให้พนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันเลิกกิจการ และให้ถือว่าใบอนุญาตสิ้นอายุตั้งแต่วันที่เลิกกิจการ

ห้องที่เพื่อเสนอตามลำดับไปยังอธิบดี เมื่ออธิบดีสั่งอนุญาตให้โอนได้จึงจะโอนใบอนุญาตนั้นได้” ด้วย แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ซึ่งเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างดังกล่าวได้มีมติให้ตัดร่างมาตรา ๒๕ นั้นออกเสีย^๔ โดยมีเหตุผลว่า กรณีนี้มีใช่เป็นเพียงการแก้ไขใบอนุญาตหรือโอนใบอนุญาตเท่านั้น แต่เป็นการโอนกิจการเดิมไปทั้งหมดซึ่งผู้รับโอนมิใช่เป็นผู้ที่ได้รับการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินกิจการเช่นนั้นมาแต่ต้นจึงไม่ควรให้มีการโอนต่อไปได้ โดยหากจะมีการโอนกิจการเช่นนั้นแล้วผู้รับโอนจะต้องมาขอรับใบอนุญาตใหม่จึงจะเป็นการเหมาะสม ดังนั้น จากบทบัญญัติมาตรา ๒๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ดังกล่าวข้างต้น และความเป็นมาของการพิจารณาพระราชบัญญัตินี้ ก็เป็นที่แน่ชัดว่า การได้รับใบอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลนั้น พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ประสงค์ที่จะให้เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้รับใบอนุญาตเท่านั้น โดยไม่ต้องการให้มีการโอนกิจการตามที่ได้รับอนุญาตไว้แล้วต่อไปได้อีก เว้นแต่จะเป็นการขออนุญาตใหม่ เมื่อเป็นเช่นนั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อผู้รับใบอนุญาตในใบอนุญาตจึงไม่อาจกระทำได้

(๒) กรณีที่ผู้รับใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลหรือใบอนุญาตใช้น้ำบาดาลขอแก้ไขเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต เช่น วัตถุประสงค์ในการดำเนินการ ความลึกและขนาดของบ่อน้ำบาดาล และปริมาณน้ำที่จะนำขึ้นมาใช้ จะกระทำได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้บัญญัติเป็นบทบังคับไว้โดยเฉพาะแล้วว่า ผู้รับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ก็มิได้มีบทบัญญัติใดให้อำนาจผู้ออกใบอนุญาตแก้ไขเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตที่ออกไว้แล้วให้แก่ผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะขอเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในใบอนุญาตนั้นในภายหลังว่าให้กระทำได้อย่างใด คงมีบัญญัติไว้แต่เฉพาะการแก้ไขในใบอนุญาตที่ได้ออกให้โดยคลาดเคลื่อนหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๓^๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ที่ความประสงค์จะควบคุมการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาลให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อแหล่งน้ำบาดาลแล้ว การที่ใบอนุญาตได้มีการกำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงทั้งในด้านวัตถุประสงค์ ขนาดของบ่อน้ำบาดาล และปริมาณน้ำที่จะนำขึ้นมาใช้ จึงเข้าใจได้ว่าเป็นผลมาจากการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องว่า หากให้ดำเนินการภายในขอบเขตที่ระบุไว้ในเงื่อนไขใบอนุญาตแล้วจะไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อแหล่งน้ำบาดาล ฉะนั้น การที่ผู้รับใบอนุญาตจะเปลี่ยนแปลงลักษณะหรือขนาดของกิจการให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้เดิมในเงื่อนไขใบอนุญาต จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

^๔ รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕ ครั้งที่ ๑๔/๗/๒๕๑๘ วันพฤหัสบดี ที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๘ (ตรวจพิจารณาพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.)

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^๖ มาตรา ๒๒ ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต และต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๖

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

เช่นเดียวกับการพิจารณาการขอรับใบอนุญาตใหม่ด้วยจึงจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้การแก้ไขเงื่อนไขที่กำหนดไว้แล้วในใบอนุญาตจึงไม่อาจกระทำได้

โดยสรุป เมื่อได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลไปแล้ว หากผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะขอแก้ไขใบอนุญาตนั้นไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขชื่อผู้รับใบอนุญาต หรือเงื่อนไขอื่น โดยอ้างว่าเพื่อให้ตรงกับข้อเท็จจริงที่ตนต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงไปผู้ออกใบอนุญาตย่อมไม่มีอำนาจสั่งการแก้ไขให้ได้ หากผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการดำเนินการเช่นนั้นแล้ว จะต้องกระทำด้วยการเลิกกิจการที่ได้รับอนุญาตอยู่เดิมและยื่นคำขอรับใบอนุญาตใหม่

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๙