

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐

กรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๗๐๗/๑๑๑๙ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายประเด็นการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ดังต่อไปนี้

๑. การที่มาตรา ๑๖ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย คำว่า “ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย” มีความหมายเพียงใด หมายความว่าผู้ใดบังคับบัญชา หรือหมายความรวมถึงบุคลากรของหน่วยงานราชการอื่น บุคคลภายนอกในภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจด้วยหรือไม่ และอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีอำนาจมอบหมายบุคคลดังกล่าวได้หรือไม่

๒. อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจะมอบอำนาจตามมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ ได้หรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวไม่ได้ใช้คำว่า “หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย” เหมือนกับบทบัญญัติมาตรา ๑๖ หากมอบอำนาจได้ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจะมอบผู้ใดบังคับบัญชาหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๓๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้หรือไม่ ในกรณีที่อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญและเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ที่สำนักทรัพยากรน้ำบาดาลเขตของกรมที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรน้ำบาดาล) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรน้ำบาดาล) ว่า ประสงค์จะสอบถามเฉพาะประเด็นการมอบหมายผู้ใดบังคับบัญชาหรือบุคลากรของหน่วยงานราชการอื่นเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐

เท่านั้น โดยไม่หมายความรวมถึงการมอบหมายบุคคลภายนอกในภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว เนื่องจากในทางปฏิบัติอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจะมอบหมายผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า อำนาจตามมาตรา ๑๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ที่บัญญัติให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลเป็นการปฏิบัติราชการ โดยอำนาจในการออกใบอนุญาตเป็นอำนาจของอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลที่มีอยู่ตามกฎหมาย แต่เมื่อบทบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลอาจมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ออกใบอนุญาตได้ด้วย จึงถือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นอกเหนือจากการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจึงอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นที่เห็นสมควรเป็นผู้ออกใบอนุญาตได้ แต่โดยที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ เป็นการใช้อำนาจในการออกใบอนุญาตซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่ง การกำหนดให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลมีอำนาจมอบหมายผู้อื่นเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ จึงจำกัดเฉพาะผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการเท่านั้น กรณีตามข้อหาหรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจึงสามารถมอบหมายผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการอื่นเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบ

^๑ มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการน้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใดๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำบาดาลนั้นหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

การขออนุญาต การอนุญาต การขอใบอนุญาต และการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตหรือออกใบอนุญาต รวมทั้งการไม่อนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาต จะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

กิจการน้ำบาดาลได้ ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๗/๒๕๓๐^๙ และเรื่องเสร็จที่ ๔๐๘/๒๕๓๕^๔

ประเด็นที่สอง เห็นว่า อำนาจในการสั่งแก้ไขใบอนุญาตให้ถูกต้องตามมาตรา ๓๓^๕ การสั่งและกำหนดวิธีการแก้ไขเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมในเขตน้ำบาดาลตามมาตรา ๓๔^๖ และการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๓๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นการปฏิบัติราชการทั่วไป เมื่อบทบัญญัติมาตราดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจเกี่ยวกับการสั่งไว้เป็นอย่างอื่นซึ่งต่างจากบทบัญญัติมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ หากอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจะมอบอำนาจ ต้องนำหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง^๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ มาใช้บังคับ กรณีตามข้อหาหรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจึงมอบอำนาจในการสั่งตามมาตรา ๓๓^๕ มาตรา ๓๔^๙ และมาตรา ๓๕^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ และในกรณี

^๙บันทึก เรื่อง การมอบหมายให้จังหวัดเป็น “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๕๕ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔บันทึก เรื่อง การมอบอำนาจของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ ให้แก่อุตสาหกรรมจังหวัด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๗๕๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕มาตรา ๓๓ เมื่อปรากฏในภายหลังว่าได้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ หรือข้อเท็จจริงที่ปรากฏในใบอนุญาตได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังที่ได้ออกใบอนุญาตแล้ว ให้อธิบดีมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ แต่ถ้การปฏิบัติการให้เป็นไปตามใบอนุญาตดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรของชาติ หรือทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรหรือสุขภาพของประชาชน หรือทำให้แผ่นดินทรุด ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้นเสียได้

^๖มาตรา ๓๔ เมื่อปรากฏว่าการประกอบกิจการน้ำบาดาลของผู้รับใบอนุญาตผู้ใดจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในเขตน้ำบาดาล อธิบดีมีอำนาจสั่งและกำหนดวิธีการให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขเพื่อป้องกันความเสียหายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

^๗มาตรา ๓๕ เมื่อปรากฏว่า ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้

คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ให้แจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้รับใบอนุญาต และให้ถือว่าใบอนุญาตนั้นเป็นอันสิ้นอายุนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งการเพิกถอนนั้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

ที่เป็นการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๒๓^{๑๒} แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีข้อสังเกตว่า การออกใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลจำเป็นต้องพิจารณาถึงหลักวิชาการและมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการน้ำบาดาล ดังนั้น อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจจึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจตามนัยมาตรา ๗^{๑๓} แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจฯ ด้วย

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๑

^{๑๒}มาตรา ๒๓ ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่อำนาจนั้นเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนั้น

(๒) นอกจากกรณีตาม (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อผู้มอบอำนาจเพื่อทราบด้วย

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

^{๑๓}มาตรา ๗ ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(๒) จัดให้มีระบบการตรวจสอบและการรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(๓) กำกับดูแล และแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(๔) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา

เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ หรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้