

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการลุ่มน้ำ
ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑

สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๔๐๒/๗๓๓๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตลุ่มน้ำนั้น เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และวรรคสอง กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกกันเองเพื่อเป็นประธานกรรมการลุ่มน้ำ และให้คณะกรรมการลุ่มน้ำเลือกกรรมการลุ่มน้ำอีกสองคนเป็นรองประธานกรรมการลุ่มน้ำ ทั้งนี้ การเลือกประธานกรรมการลุ่มน้ำและรองประธานกรรมการลุ่มน้ำให้กระทำทุกสามปี และมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้นำความในมาตรา ๑๖ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่งและวรรคสี่ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับแก่การประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการลุ่มน้ำด้วย โดยอนุโลม

สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติขอหารือว่า โดยที่มาตรา ๑๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าหากประธานกรรมการลุ่มน้ำ ลุ่มน้ำใดกลุ่มน้ำหนึ่ง ไม่มาประชุมตามกำหนดนัด หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุมได้ ผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมควรจะเป็นบุคคลใด จะให้รองประธานกรรมการลุ่มน้ำเป็นประธานในที่ประชุม ตามที่มาตรา ๓๖ ประกอบกับมาตรา ๑๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดไว้ ได้หรือไม่ และหากว่าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่ได้มอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้รับมอบอำนาจจากประธานกรรมการลุ่มน้ำดังกล่าว ซึ่งเข้าประชุมแทนประธานกรรมการลุ่มน้ำ จะปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำในครั้งนั้น ๆ ได้หรือไม่

กรณีดังกล่าว หากว่าผู้รับมอบอำนาจจากประธานกรรมการลุ่มน้ำเข้าประชุม และปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมได้ รองประธานกรรมการลุ่มน้ำตามที่คณะกรรมการลุ่มน้ำเลือกตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ จะมีโอกาสเป็นประธานในที่ประชุม ตามมาตรา ๓๖ ประกอบกับมาตรา ๑๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ในกรณีใด และการมอบอำนาจในกรณีเช่นว่านี้ จะต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ และจะต้องกำหนดเงื่อนไขเวลาในการสิ้นสุด ตามมาตรา ๙ ไว้ด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่

ประธานกรรมการลุ่มน้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ การปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดผู้เป็นประธานกรรมการลุ่มน้ำจะสามารถมอบอำนาจได้หรือไม่ และการปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการลุ่มน้ำดังกล่าว เป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจ เฉพาะตัว ตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการว่าด้วยการมอบอำนาจฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานทรัพยากรน้ำ แห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ) และผู้แทน กระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในการประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำเพชรบุรี - ประจวบคีรีขันธ์ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ ผู้ว่าราชการจังหวัด เพชรบุรีซึ่งได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการลุ่มน้ำดังกล่าวติดภารกิจสำคัญเร่งด่วนไม่สามารถ เข้าร่วมประชุมได้ จึงได้มอบหมายให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีเข้าประชุมแทน ประกอบกับ ผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ซึ่งเป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง และผู้ว่าราชการจังหวัด สมุทรสงครามซึ่งเป็นรองประธานกรรมการคนที่สองก็สามารถเข้าประชุมได้เช่นกัน กรรมการลุ่มน้ำ ที่เข้าร่วมประชุมจึงได้เลือกกรรมการลุ่มน้ำคนหนึ่งที่อยู่ในที่ประชุมเป็นประธานในที่ประชุม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่รองผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีให้เข้าประชุมแทน มีความเห็นว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายรองผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ย่อมถือเสมือนว่ารองผู้ว่า ราชการจังหวัดปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัด จึงสามารถเป็นประธานการประชุมแทนได้ ตามมาตรา ๒๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติการว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติการว่าด้วยการมอบอำนาจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ เมื่อกรณีมีความเห็นที่แตกต่างกัน สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติจึงขอหารือในประเด็นดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนและสามารถ นำไปปฏิบัติให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นในการพิจารณาเป็นสองประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติหน้าที่ ประธานกรรมการลุ่มน้ำในการประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อมาตรา ๑๖^๑ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

^๑มาตรา ๑๖ การประชุม กนช. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม กนช. ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการ ลงคะแนน ถ้าคะแนนเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม กนช. ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียเป็นการส่วนตัว ทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องดังกล่าว กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุมพิจารณาเรื่องนั้น

^๒มาตรา ๓๖ ให้นำความในมาตรา ๑๖ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่งและวรรคสี่ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับแก่การประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการลุ่มน้ำด้วยโดยอนุโลม

พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประชุมและการปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม คณะกรรมการลุ่มน้ำไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้ในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธาน กรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน ในที่ประชุม ดังนั้น ในกรณีที่ประธานกรรมการลุ่มน้ำไม่มาประชุมจึงต้องดำเนินการไปตามที่มาตรา ๑๖^๓ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ กำหนดไว้ และแม้ว่ามาตรา ๒๗^๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฯ จะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตลุ่มน้ำเป็น กรรมการลุ่มน้ำโดยตำแหน่ง แต่โดยที่มาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตลุ่มน้ำเลือกกันเองเพื่อเป็นประธานกรรมการลุ่มน้ำ กรณีจึงย่อมเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการลุ่มน้ำ ตามกฎหมายนี้ไว้เป็นอำนาจเฉพาะตัว จึงไม่อาจนำการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินมาใช้ได้ นอกจากนี้การที่กฎหมายกำหนดให้มีการเลือกกันเองของผู้ว่าราชการ จังหวัดในเขตลุ่มน้ำเพื่อเป็นประธานกรรมการลุ่มน้ำย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายมุ่งประสงค์ให้มีการ พิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งต้องอาศัยความไว้วางใจหรือความรู้ความสามารถ เป็นการเฉพาะตัวด้วย ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการลุ่มน้ำ จึงไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการลุ่มน้ำในการประชุม คณะกรรมการลุ่มน้ำแทนได้ ทั้งนี้ เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕/๒๕๔๔^๖ และเรื่องเสร็จที่ ๔๖๔/๒๕๔๖^๗

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๕มาตรา ๒๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำตามมาตรา ๒๕ แล้ว ให้มีคณะกรรมการลุ่มน้ำ ประจำลุ่มน้ำนั้น ประกอบด้วย

(๑) กรรมการลุ่มน้ำโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตลุ่มน้ำนั้น ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนกรมเจ้าท่า ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมทรัพยากรน้ำ ผู้แทนกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทน กรมประมง ผู้แทนกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมโยธาธิการ และผังเมือง ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตาม (๑) เลือกกันเองเพื่อเป็นประธานกรรมการลุ่มน้ำ และให้คณะกรรมการ ลุ่มน้ำเลือกกรรมการลุ่มน้ำอีกสองคนเป็นรองประธานกรรมการลุ่มน้ำ ทั้งนี้ การเลือกประธานกรรมการลุ่มน้ำและ รองประธานกรรมการลุ่มน้ำให้กระทำทุกสามปี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา และคณะอนุกรรมการตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ส่งพร้อมหนังสือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๓๑๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕/๒๕๔๔)

^๗บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำรงตำแหน่งกรรมการและการมอบหมาย ให้ทำหน้าที่แทนกรรมการตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๖๘ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๔๖๔/๒๕๔๖)

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการลุ่มน้ำได้ การกำหนดให้รองประธานกรรมการหรือผู้ซึ่งได้รับเลือกให้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ จะใช้กับกรณีใด เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการลุ่มน้ำในการประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำได้ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖