

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ
น้ำบาดาลพ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล
(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖

กรมทรัพยากรน้ำบาดาลได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๗๐๔/๘๔๕ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า พระราชบัญญัติน้ำบาดาลนี้ไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค หรือเพื่อเกษตรกรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาล เว้นแต่ในเขตท้องที่ที่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการประกาศกำหนดให้เป็นเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กรมทรัพยากรน้ำบาดาลจึงขอหารือว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์กรการบริหารส่วนตำบล เทศบาล (เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร) เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นองค์การของรัฐซึ่งอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรน้ำบาดาล) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค หรือเพื่อเกษตรกรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาล โดยมีได้ให้คำจำกัดความคำว่า “องค์การของรัฐ” ไว้เป็นการเฉพาะ องค์การของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้จึงมี

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๖๖ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค หรือเพื่อเกษตรกรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการเจาะน้ำบาดาลและการใช้น้ำบาดาล เว้นแต่ในเขตท้องที่ที่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการประกาศกำหนดให้เป็นเขตวิกฤตการณ์น้ำบาดาลที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ความหมายอย่างกว้างที่หมายถึงองค์กรทุกประเภทที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนองค์การของรัฐใดจะอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ นั้น จะต้องเป็นองค์การของรัฐที่มีหน้าที่หลักในการจัดหา น้ำเพื่ออุปโภคบริโภคในลักษณะที่เป็นการให้บริการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๓๖๙/๒๕๓๔^๒

กรณีตามข้อหาหรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นองค์การของรัฐซึ่งอยู่ในข่าย ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๒๘๑^๓ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๑ ประเทศไทยเป็น ราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และ ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วน ร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมี สิทธิจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับมาตรา ๖๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า ท้องถิ่นใดที่ เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วน ท้องถิ่น โดยในมาตรา ๗๑^๕ บัญญัติให้การจัดระเบียบการปกครองราชการส่วนท้องถิ่นเป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบบริหาร ราชการรูปแบบหนึ่งที่รัฐกระจายอำนาจการบริหารราชการให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนใน ท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์การ ของรัฐประเภทหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์

^๒บันทึก เรื่อง หาข้อสรุปปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ (การ นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นองค์การของรัฐที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าใช้น้ำบาดาลหรือไม่) (เรื่อง เสรีที่ ๓๖๙/๒๕๓๔)

^๓มาตรา ๒๘๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๔มาตรา ๖๙ ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัด ระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

^๕มาตรา ๗๑ การจัดระเบียบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น^๖ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด สำหรับหน้าที่ในการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค แม้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรา ๒๓^๗ และมาตรา ๖๘^๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จะกำหนดให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร แต่หน้าที่ดังกล่าวเป็นเพียงหน้าที่หนึ่งในหลายหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินกิจการนั้นได้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ใช่องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่หลักในการจัดหาน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคหรือเพื่อเกษตรกรรมตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนี้ เมื่อตรวจสอบเจตนารมณ์ของการยกเว้นการยกเว้นนี้ ปรากฏว่าไม่ประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้^๙ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ใช่องค์กรของรัฐซึ่งอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๒

^๖มาตรา ๒๘๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗มาตรา ๒๓ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย สภาตำบลอาจดำเนินการภายในตำบลดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘มาตรา ๖๘ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๓/๒๕๕๓)