

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิด
ตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ ที่ ทส
๐๒๒๒.๕/๓๒๕๗ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. ด้วยสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับร่างระเบียบ
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิด
ตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๖๔ จากกรมทรัพยากรน้ำบาดาล เพื่อนำเรียนรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโปรดพิจารณา ลงนาม โดยกรมทรัพยากรน้ำบาดาล
มีความเห็นเกี่ยวกับการออกระเบียบดังกล่าวต่อไปนี้

๑.๑ การดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บรักษาของกลางในคดีความผิดตามกฎหมาย
ว่าด้วยน้ำบาดาลที่ผ่านมาได้ถือปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวง
อุตสาหกรรม เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่และกฎหมายว่าด้วย
น้ำบาดาล ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เป็นการดูแลรักษาไว้แทนพนักงานสอบสวน ซึ่งยังไม่มี การออก
อนุบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บรักษาของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ดังนั้น เพื่อเป็นการ
อนุวัติการตามข้อ ๓ ของบันทึกข้อตกลงดังกล่าว ที่กำหนดให้การเก็บรักษาและการจัดการของกลาง
ในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเป็นไปตามระเบียบกระทรวง จึงจำเป็นต้องมีระเบียบ
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรองรับการดำเนินการดังกล่าว

๑.๒ การกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการของกลางดังกล่าวอยู่ในอำนาจ
ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะผู้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่
ตามมาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
และในฐานะผู้บังคับบัญชาของข้าราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และบังคับใช้กฎหมาย
ว่าด้วยน้ำบาดาลตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔
โดยมิได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในลักษณะเป็นการออกกฎหมายลำดับรองให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป
อันจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งตามคำสั่ง
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๒๔๘/๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่
ตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้แต่งตั้งข้าราชการสังกัดกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ผู้ว่าราชการจังหวัด

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๘/ ลงวันที่ มีนาคม ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ข้าราชการสังกัดสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด รวมถึงข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นการแต่งตั้งข้าราชการจากสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและข้าราชการจากส่วนราชการอื่น หากให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลซึ่งมีใช้ผู้บังคับบัญชาและมีใช้ผู้แต่งตั้งที่มีอำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกระเบียบกรมทรัพยากรน้ำบาดาลเพื่อกำหนดแนวทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวปฏิบัติแล้ว ย่อมถือเป็นการดำเนินการที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย ดังนั้น จึงต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ประกอบกับในฐานะผู้รักษาการและผู้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ออกระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมวางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

๑.๓ การออกระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล สามารถเทียบเคียงได้กับระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดเกี่ยวกับการป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้วางระเบียบไว้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดเกี่ยวกับการป่าไม้

๒. สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยกองกฎหมายพิจารณาว่าระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลเสนอแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๒.๑ ความเห็นของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลที่เห็นว่า เพื่อเป็นการอนุวัติการตามข้อ ๓ ของข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่และกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดให้การเก็บรักษาและการจัดการของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลเป็นไปตามระเบียบกระทรวง

เห็นว่า ข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับของกลาง ในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่และกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ได้จัดทำขึ้นเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐ โดยข้อ ๓ วรรคแรก กำหนดไว้ว่า “เมื่อมีคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบทำการเปรียบเทียบหรือพนักงานสอบสวนทำการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วสำหรับของกลางที่ยึดไว้ได้ ให้ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่หรือพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องที่แล้วแต่กรณีเป็นผู้ดูแลเก็บรักษาและจัดการตามระเบียบของกระทรวงอุตสาหกรรมโดยเร็ว” ซึ่งในขณะนั้นได้มีการออกระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าด้วยการเก็บรักษาและขายหรือจำหน่ายของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติแร่

(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับแล้ว ดังนั้น ความในตอนที่ท้ายของข้อ ๓ ที่กำหนดว่า “... และจัดการตามระเบียบของกระทรวงอุตสาหกรรมโดยเร็ว” จึงหมายถึงให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงอุตสาหกรรมว่าด้วยการเก็บรักษาและขายหรือจำหน่ายของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น มิใช่กรณีที่หน่วยงานต้องออกระเบียบกระทรวงฉบับใหม่เพื่อมารองรับการปฏิบัติตามข้อ ๓ วรรคแรกของข้อตกลงฯ กล่าวคือ ข้อตกลงดังกล่าวมิใช่กฎหมาย เป็นเพียงข้อตกลงที่กำหนดขึ้นเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยราชการซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องต่อกัน และสอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่

กรณีที่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลชี้แจงว่า สามารถเทียบเคียงได้กับระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดเกี่ยวกับการป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๓ นั้น เห็นว่าระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ เป็นการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดเกี่ยวกับการป่าไม้ให้เหมาะสม สะดวกในการปฏิบัติยิ่งขึ้น และเพื่ออนุวัตตามข้อตกลงระหว่างกรมมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดเกี่ยวกับการป่าไม้ ลงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๒ โดยเป็นการยกเลิกระเบียบฉบับเดิม คือ ระเบียบปฏิบัติราชการป่าไม้ ฉบับที่ ๘ ว่าด้วยการรักษาและจำหน่ายของกลาง ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๗ ประกอบกับระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวใช้บังคับกับกฎหมายหลายฉบับ

๒.๒ ความเห็นของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลที่เห็นว่า การกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการของกลางดังกล่าวอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะผู้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ หากให้อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลซึ่งมิใช่ผู้บังคับบัญชาและมีผู้แต่งตั้งที่มีอำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกระเบียบกรมทรัพยากรน้ำบาดาลเพื่อกำหนดแนวทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวปฏิบัติแล้ว ย่อมถือเป็นการดำเนินการที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย นั้น

เห็นว่า ที่ผ่านมามีหลายหน่วยงานที่อธิบดีใช้อำนาจตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ โดยมีการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ถือปฏิบัติด้วย เช่น ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยมาตรการควบคุม ตรวจสอบและเร่งรัดการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ และระเบียบกรมประมง ว่าด้วยการจัดการของกลางที่เป็นเรือประมง เครื่องมือทำการประมง และสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำในคดีความผิดตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น และเนื้อหาสาระในส่วนที่สำคัญของร่างระเบียบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่กรมทรัพยากรน้ำบาดาลเสนอนั้น เป็นการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ เท่านั้น (กรมทรัพยากรน้ำบาดาล สำนักทรัพยากรน้ำบาดาลเขตและสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด) จึงเห็นว่าการที่อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจะใช้อำนาจตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดระเบียบปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว สำหรับใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ

และภารกิจของกรมทรัพยากรน้ำบาดาลย่อมสามารถกระทำได้ ซึ่งมีความเหมาะสมและเพียงพอแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ออกระเบียบดังกล่าว

๒.๓ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัติ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ยกเว้นค่าธรรมเนียม และออกประกาศเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจในการออกระเบียบไว้แต่อย่างใด ประกอบกับพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการอ้างบทอาศัยอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองจะต้องอ้างบทบัญญัติมาตราที่กำหนดรัฐมนตรีผู้มีอำนาจตรากฎหมายลำดับรอง ประกอบกับบทบัญญัติมาตราเฉพาะที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองในเรื่องนั้น ๆ ด้วย ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีที่ ๕๒/๒๕๒๓ ความว่า “...เรื่องใดที่ไม่มีบทบัญญัติโดยชัดแจ้งให้ออกระเบียบได้ กระทรวงมหาดไทยจะอาศัยแต่เพียงอำนาจตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ออกระเบียบในเรื่องที่ไม่มีบทบัญญัติมาตราหนึ่งมาตราใดให้อำนาจไว้ก็ย่อมจะกระทำมิได้ เพราะมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดตัวผู้มีอำนาจออกระเบียบได้เท่านั้น...” และเรื่องเสรีที่ ๙๐๙/๒๕๕๐ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้เหตุผลไว้ในคำวินิจฉัยตอนหนึ่ง ความว่า “...รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบกับบทบัญญัติมาตราใดมาตราหนึ่งให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองเรื่องนั้น ๆ ไว้ แต่หากว่าเรื่องใดไม่มีบทบัญญัติโดยชัดแจ้งให้ตรากฎหมายลำดับรองได้ รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจะอาศัยแต่เพียงอำนาจตามบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายอันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดผู้มีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองเพื่อตรากฎหมายลำดับรองไม่ได้...”

เพื่อให้การออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เป็นไปด้วยความถูกต้องและเหมาะสม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจะใช้อำนาจตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลได้หรือไม่ และจะมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

(๒) หากอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลไม่มีอำนาจตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะใช้อำนาจตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในฐานะผู้บังคับบัญชา ประกอบมาตรา ๓ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในฐานะผู้รักษาการและผู้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เพื่อออกระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานปลัดกระทรวง
 ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงาน
 ปลัดกระทรวงและกรมทรัพยากรน้ำบาดาล) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าข้อหาหรือนี้มีประเด็นที่ต้อง
 พิจารณาเพียงว่า การออกระเบียบเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน
 ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการเก็บรักษาและการขายของกลางในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ
 เป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายหรืออธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ในประเด็นดังกล่าว
 เห็นว่า เมื่อมาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
 สิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการ
 ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะ
 ผู้รักษาการตามกฎหมายได้มีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่จากข้าราชการหลายหน่วยงานทั้งที่เป็น
 หน่วยงานที่อยู่ในสังกัดและนอกสังกัดของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ข้าราชการ
 สังกัดกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ข้าราชการสังกัดสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด
 ซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ว่าราชการจังหวัด
 สังกัดกระทรวงมหาดไทย รวมถึงข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล
 การปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ทั้งนี้ หากตรวจสอบพบว่าการกระทำคามผิด
 ตามพระราชบัญญัตินี้ อาจจะต้องยึดหรืออายัดของกลางในคดี และในการดำเนินคดีนอกจากผู้กระทำ
 ความผิดจะต้องได้รับโทษแล้ว มาตรา ๓๖ ทวิ^๒ ยังบัญญัติให้มีการริบเครื่องมือเครื่องใช้หรือเครื่องจักรใด ๆ
 ที่ใช้ในการกระทำความผิดได้ นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 ยังมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเพื่อทำหน้าที่เปรียบเทียบ เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอม
 ให้ของกลางที่ยึดหรืออายัดตกเป็นของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล และให้มีการขายหรือจำหน่ายของกลางนั้นได้
 ตามมาตรา ๔๕/๑^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่และหน่วยงานต่าง ๆ

^๑มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตาม
 พระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้าย
 พระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐตามมาตรา ๔ และกำหนดกิจการอื่น
 กับออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๒มาตรา ๓๖ ทวิ ผู้ใดสูบน้ำบาดาลในเขตห้ามสูบน้ำบาดาลที่ประกาศตามมาตรา ๕ วรรคสอง หรือฝ่าฝืน
 มาตรา ๑๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และจะริบเครื่องมือ
 เครื่องใช้ หรือเครื่องจักรใด ๆ ที่ได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์กระทำความผิดเสียก็ได้

ในกรณีความผิดตามวรรคหนึ่ง เมื่อพนักงานอัยการร้องขอต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำ
 ความผิดหรือถอนสิ่งปลูกสร้าง อุดหรือกลบหลุม บ่อ ที่เกิดหรืออันเป็นเหตุให้เกิดการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวได้

^๓มาตรา ๔๕/๑ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ความผิดตามมาตรา ๓๖ ทวิ
 เฉพาะกรณีฝ่าฝืนประกาศตามมาตรา ๕ วรรคสอง ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบได้ถ้าเห็นว่า
 ผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้อง และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ
 ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ที่จะต้องเก็บรักษาของกลางในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ จึงเป็นเรื่องจำเป็นในการวางระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และกำหนดวิธีปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการอย่างเหมาะสม เพื่อให้การบังคับการตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การออกระเบียบในลักษณะดังกล่าวจึงมิใช่การออกกฎหมายลำดับรอง แต่เป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ในเรื่องเสรีจที่ ๑๓๘/๒๕๕๗^๔ ซึ่งได้วินิจฉัยว่า ความหมายของผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น เพื่อให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยต้องเป็นผู้สั่งงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ และวางระเบียบปฏิบัติเป็นรายละเอียด

อนึ่ง โดยที่แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางนั้นมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติของหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วย

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๕

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนพบว่าผู้ใดกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง และผู้นั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ

ในกรณีที่มีการยึดหรืออายัดของกลางที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่ง จะเปรียบเทียบได้ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมให้ของกลางที่ยึดหรืออายัดตกเป็นของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล และให้กรมทรัพยากรน้ำบาดาลขายหรือจำหน่ายเป็นรายได้ของแผ่นดินต่อไป

“บันทึก เรื่อง ผู้รักษาการตามกฎหมาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๑๕๔๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร (เรื่องเสรีจที่ ๑๓๘/๒๕๕๗)