

บันทึก

เรื่อง การเดินท่อน้ำและการจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติ
การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒

การประปาส่วนภูมิภาคมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๕๗๔๔๒-๐๒/๓๐๒๒ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การประปาส่วนภูมิภาคมีโครงการที่จะต้องปรับปรุงขยายกิจการประปา รวมทั้งวางท่อขยายเขตการจำหน่ายน้ำเพื่อบริการให้แก่ชุมชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและทั่วถึง ในการนี้จำเป็นต้องวางท่อผ่านที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยและหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งการรถไฟฯ ไม่ขัดข้องยินดีให้การประปาส่วนภูมิภาควางท่อแต่ต้องชำระค่าที่ดินโดยคิดอัตราค่าเช่าเป็นตารางเมตร

การประปาส่วนภูมิภาคพิจารณาเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๓๐^๑ ให้อำนาจการประปาส่วนภูมิภาคเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย อีกทั้งให้มีอำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือตัดฟันต้นไม้ หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ภายในบริเวณที่วางท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่ ๘๐ เซนติเมตรขึ้นไป โดยจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินและการรื้อถอนตัดฟัน เว้นแต่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย

^๑มาตรา ๓๐ ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้ กปภ.มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย

ให้ กปภ.มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้ กปภ.ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ กปภ.มีอำนาจรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือทำขึ้น หรือตัดฟันต้นไม้ หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการรื้อถอนหรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้จำนวนเงินค่าทดแทนให้นำมาตรา ๒๔ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดเชยค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้วหรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปจะเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้ กปภ.แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อบริหารภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สิ้นสุด

การประปาส่วนภูมิภาคได้เคยแจ้งให้การรถไฟฟ้าฯ ทราบข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น โดยผ่านทางกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงคมนาคม แต่การรถไฟฟ้าฯ ก็ยังยืนยันที่จะให้การประปาส่วนภูมิภาคชำระค่าเช่าโดยอ้างระเบียบการจัดสรรประโยชน์ที่ดินของการรถไฟฟ้าฯ

การประปาส่วนภูมิภาคไม่สามารถหาทางออกเพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. ในกรณีเดินท่อน้ำประปาที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตร จะต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินและหรือการรื้อถอนตัดฟันสิ่งปลูกสร้างหรือต้นไม้แก่การรถไฟฟ้าฯ หรือไม่

๒. ในกรณีเดินท่อน้ำประปาที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่ ๘๐ เซนติเมตรขึ้นไป ค่าทดแทนการใช้ที่ดินจะหมายรวมถึงค่าเช่าที่ดินด้วยหรือไม่

๓. ในกรณี (๑) และหรือ (๒) ข้างต้นจะหมายรวมไปถึงที่ดินของเอกชนหรือวัดหรือสมาคมหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ด้วยหรือไม่ เช่น เทสบาล สุขาภิบาล กรมทางหลวง กรมชลประทาน ฯลฯ เป็นต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของการประปาส่วนภูมิภาคโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาคและผู้แทนการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาข้อที่ ๑ ที่หรือว่า ในกรณีเดินท่อน้ำประปาที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตร การประปาส่วนภูมิภาคจะต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินและหรือการรื้อถอนตัดฟันสิ่งปลูกสร้างหรือต้นไม้แก่การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยหรือไม่นั้น เห็นว่าตามมาตรา ๓๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้ว่าเพื่อประโยชน์ในการผลิต การส่ง หรือการจำหน่ายน้ำประปา ให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย และถ้าท่อน้ำมีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่ ๘๐ เซนติเมตรขึ้นไป การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร ซึ่งในกรณีหลังนี้จะต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น ตามข้อหารือของการประปาส่วนภูมิภาคในปัญหานี้ เมื่อการเดินท่อน้ำมีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน ๘๐ เซนติเมตร การประปาส่วนภูมิภาคจึงไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินแต่อย่างใด แต่สำหรับค่าทดแทนในการรื้อถอนตัดฟันสิ่งปลูกสร้างหรือต้นไม้ แม้ว่ามาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งจะมีได้กำหนดเรื่องการจ่ายค่าทดแทนไว้ แต่ถ้ามการปฏิบัติของพนักงานของการประปาส่วนภูมิภาคหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจากการประปาส่วนภูมิภาคได้

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ตามมาตรา ๒๙^๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๐

ปัญหาข้อที่ ๒ ที่ทำหรือว่า ในกรณีเดินท่อน้ำประปาที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่ ๘๐ เซนติเมตรขึ้นไป ค่าทดแทนการใช้ที่ดินจะหมายรวมถึงค่าเช่าที่ดินด้วยหรือไม่นั้น เห็นว่า ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาความหมายของ “ค่าทดแทน” และ “ค่าเช่า” ก่อนว่าเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร

ค่าทดแทนในการใช้ที่ดินคือเงินจำนวนหนึ่งที่บุคคลซึ่งเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้อื่นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินสำหรับการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นไม่สามารถใช้สอยที่ดินในบริเวณดังกล่าวได้เต็มที่โดยแบ่งออกเป็น ๒ กรณีคือ ถ้าเป็นการเข้าใช้ที่ดินในระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกันจะเป็นไปตามมาตรา ๑๓๕๒^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าเป็นกรณีองค์กรของรัฐเข้าใช้ที่ดินของบุคคลอื่นจะเป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ เช่น มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ หรือมาตรา ๓๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติการ

^๓มาตรา ๒๙ เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการผลิต การส่งและการจำหน่ายน้ำประปา เช่น แหล่งน้ำดิบ ท่อน้ำ โรงสูบน้ำ เครื่องวัดปริมาณน้ำถึงพักน้ำ โรงกรองน้ำ ถึงตกตะกอนและอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้พนักงานและลูกจ้างมีอำนาจใช้สอยหรือเข้าครอบครองสิ่งสาธารณทรัพย์ซึ่งมิใช่ที่อยู่อาศัยของบุคคลใด ๆ เป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่การปฏิบัติของพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานตามมาตรานี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งสาธารณทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก กปภ.ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทน ให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัย โดยให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

^๔มาตรา ๑๓๕๒ ท่านว่าถ้าเจ้าของที่ดินได้รับค่าทดแทนตามสมควรแล้วต้องยอมให้ผู้อื่นวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินของตนเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินติดต่อนซึ่งถ้าไม่ยอมให้ผ่านก็ไม่มีความหวังได้ หรือถ้าจะวางได้ก็เปลืองเงินมากเกินควร แต่เจ้าของที่ดินอาจให้ยกเอาประโยชน์ของตนขึ้นพิจารณาด้วย

เมื่อมีเหตุผลพิเศษ ถ้าจะต้องวางเหนือพื้นดินไร่ ท่านว่าเจ้าของที่ดินอาจเรียกให้ซื้อที่ดินของตนบางส่วนตามควรที่จะใช้ในการนั้น โดยราคาคุ้มค่าที่ดินและค่าทดแทนความเสียหาย ซึ่งอาจมีเพราะการขายนั่นด้วย

ถ้าพฤติการณ์เปลี่ยนไป เจ้าของที่ดินอาจเรียกให้ย้ายถอนสิ่งที่วางนั้นไปไว้ ณ ส่วนอื่นแห่งที่ดินของตนตามแต่จะเหมาะสมแก่ประโยชน์แห่งเจ้าของที่ดิน

ค่าย้ายถอนนั้น เจ้าของที่ดินติดต่อนเป็นผู้เสีย แต่ถ้ามีพฤติการณ์พิเศษไร่ ท่านว่าจะให้เจ้าของที่ดินอีกฝ่ายหนึ่งช่วยเสียค่าย้ายถอนตามส่วนอันควรก็ได้

^๕มาตรา ๓๖ ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินสายส่งค้ำยกสูง หรือสายส่งค้ำยกต่ำไปใต้เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือบึง หรือตั้งเสาเสาสับเสตขึ้น หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน

ในกรณีที่ต้องใช้ที่ดินตอนใดตอนหนึ่งเพื่อกระทำการดังกล่าวในวรรคก่อนให้การไฟฟ้าส่วน

ไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๐๓ เป็นต้น ซึ่งการใช้ที่ดินจะมีลักษณะเป็นการใช้ถาวรตลอดไป

ส่วนการเช่าเป็นการตกลงทำนิติกรรมระหว่างบุคคลสองฝ่ายด้วยความสมัครใจ และไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้อื่นเป็นพิเศษโดยผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินของผู้ให้เช่าตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาเช่า และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าตลอดระยะเวลาที่เช่าตามมาตรา ๕๓๗^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะมีกำหนดระยะเวลาการเช่าได้สูงสุดไม่เกินสามสิบปีตามมาตรา ๕๔๐^๗ จึงเห็นได้ว่าค่าทดแทนและค่าเช่าแม้ว่าจะเป็นจำนวนเงินที่จะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของทรัพย์สินเพื่อตอบแทนในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเช่นเดียวกัน แต่ค่าทดแทนเป็นการชดเชยค่าเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ถูกรบกวนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน โดยการกำหนดค่าทดแทนจะต้องมีความเป็นธรรมและมีจำนวนที่แน่นอน ส่วนค่าเช่าเป็นการที่ผู้ให้เช่านำทรัพย์สินออกให้เช่าโดยได้รับค่าเช่าเป็นค่าตอบแทนในการให้ผู้เช่าได้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินชั่วคราวระยะเวลามีจำกัด ค่าเช่าจึงเกิดจากความตกลงระหว่างผู้ให้เช่าและผู้เช่า ส่วนค่าทดแทนนั้นกำหนดจากความเสียหายอันเนื่องมาจากการรบกวนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ดังนั้น ถ้าการประปาส่วนภูมิภาคเช่าใช้ที่ดินของบุคคลอื่นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ จำนวนเงินที่การประปาส่วนภูมิภาคจะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจึงเป็นค่าทดแทนมิใช่ค่าเช่า

ปัญหาข้อที่ ๓ ที่หรือว่า หลักเกณฑ์ในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคลอื่น และการจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินดังกล่าวข้างต้นจะสามารถนำไปใช้ในกรณีที่ดินของเอกชนหรือวัดหรือสมาคมหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ด้วยหรือไม่ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล กรมทางหลวง กรมชลประทาน ฯลฯ เป็นต้น นั้นเห็นว่า เป็นกรณีอันต้องพิจารณาตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ ที่บัญญัติให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมิใช่ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัยได้ โดยที่พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ มิได้

ภูมิภาคจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินนั้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

๖ มาตรา ๕๓๗ อันว่าเช่าทรัพย์สินนั้นคือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้ให้เช่า ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า ผู้เช่า ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วคราวระยะเวลามีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น

๗ มาตรา ๕๔๐ อันอสังหาริมทรัพย์ ท่านห้ามมิให้เช่ากันเป็นกำหนดเวลาเกินกว่าสามสิบปี ถ้าได้ทำสัญญากันไว้เป็นกำหนดเวลานานกว่านั้น ท่านก็ให้ลดลงมาเป็นสามสิบปี

อนึ่งกำหนดเวลาเช่าดังกล่าวมานี้ เมื่อสิ้นสุดแล้วจะต้องสัญญาอีกก็ได้แต่ต้องอย่าให้เกินสามสิบปีนับแต่วันต่อสัญญา

กำหนดคํานิยามของคำว่าบุคคลเอาไว้ จึงต้องพิจารณาความหมายของคำว่าบุคคลตามที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้แยกบุคคลออกเป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล การประปาส่วนภูมิภาคจึงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ในที่ดินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลได้

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘