

บันทึก

เรื่อง ทหือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของกรมโยธาธิการและกรมอนามัย
ที่โอนไปเป็นของการประปาส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติการประปาส่วน
ภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ (ทรัพย์สินดังกล่าวอันได้แก่ที่ดินอาคารสิ่งปลูกสร้างบน
ที่ดิน ท่อส่งน้ำประปา มาตรการวัดน้ำ และเครื่องจักรกล รวมทั้งมอเตอร์ไฟฟ้า
มีรายการใดบ้างเป็นอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติ
ที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘)

การประปาส่วนภูมิภาคได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๗๐๒-๐๒/๔๙๗ ลงวันที่ ๒๐
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การประปาส่วนภูมิภาคมีปัญหา
ข้อกฎหมายว่า ทรัพย์สินที่การประปาส่วนภูมิภาคได้รับโอนจากกรมโยธาธิการกระทรวงมหาดไทย
และกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒
มาตรา ๔๙^๑ มาตรา ๕๐^๒ และมาตรา ๕๑^๓อันได้แก่ที่ดิน อาคารสิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน ท่อส่ง
น้ำประปา มาตรการวัดน้ำ และเครื่องจักรกลรวมทั้งมอเตอร์ไฟฟ้า มีรายการใดบ้างเป็น
อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ในปัญหาข้อ
กฎหมายนี้ การประปาส่วนภูมิภาค สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรมธนารักษ์ และกรมบัญชีกลาง
ได้ประชุมหารือร่วมกันแล้ว แต่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ เนื่องจากกรมธนารักษ์และการประปาส่วน
ภูมิภาคมีความเห็นแตกต่างกัน สรุปสาระสำคัญได้ว่า

๑. กรมธนารักษ์ มีความเห็นว่า โรงกรองน้ำ ท่อส่งน้ำประปา และเครื่องจักรกล
รวมทั้งมอเตอร์ไฟฟ้า เป็นอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๐^๔
เนื่องจากโรงกรองน้ำและสิ่งก่อสร้างยึดติดกับที่ดินเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับที่ดิน ท่อส่งน้ำประปา

^๑มาตรา ๔๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณ และทุน
หมุนเวียนการจำหน่ายน้ำประปาในส่วนภูมิภาคของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการ
ประปา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ กปภ.จะได้ตกลงกันไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลา
ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๒มาตรา ๕๐ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณของกรมอนามัย
กระทรวงสาธารณสุข ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปาตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และ กปภ.จะได้
ตกลงกันไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๓มาตรา ๕๑ สิทธิตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ ให้หมายความรวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราช
พัสดุของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย หรือกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข แล้วแต่กรณี ด้วย ทั้งนี้
เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินที่โอนไป

^๔มาตรา ๑๐๐ อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ที่ดินกับทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินนั้นหรือประกอบเป็น
อันเดียวกับที่ดินนั้น อนึ่งคำว่า อสังหาริมทรัพย์ ท่านหมายรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินด้วย

ยึดติดกับกำแพงหรือวางไว้ใต้ดินและมอเตอร์เครื่องสูบน้ำยึดติดกับโรงกรองน้ำและที่ดิน จึงเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ สำหรับอาคารสิ่งปลูกสร้างและท่อส่งน้ำประปาที่การประปาส่วนภูมิภาคมีสิทธิปลูกทำลงไว้ในที่ราชพัสดุภายหลังพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคมีผลใช้บังคับ ย่อมไม่เป็นที่ราชพัสดุ เพราะต้องด้วยข้อยกเว้นเรื่องส่วนควบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๙^๕

๒. การประปาส่วนภูมิภาค มีความเห็นว่า

๒.๑ ทรัพย์สินประเภทที่ดิน อาคารสิ่งปลูกสร้าง เฉพาะที่รับโอนมาจากกรมโยธาธิการและกรมอนามัย เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะทรัพย์สินดังกล่าวเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๐

๒.๒ ส่วนทรัพย์สินประเภทท่อส่งน้ำ มาตรวัดน้ำ และเครื่องจักรกล (เครื่องยนต์สูบน้ำรวมทั้งมอเตอร์ไฟฟ้า) ไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ เพราะทรัพย์สินดังกล่าวเป็นสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๐๑^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะของตัวทรัพย์สินประเภทท่อส่งน้ำประปา มาตรวัดน้ำ และเครื่องจักรกลรวมทั้งมอเตอร์ไฟฟ้าไม่ได้ติดตรึงตรากับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน กล่าวคือ

๒.๒.๑ ท่อส่งน้ำประปานอกโรงกรองหรือนอกอาคาร แม้ว่าส่วนใหญ่จะวางไปใต้ดินก็ตาม แต่ก็มิใช่เป็นกฎเกณฑ์ตายตัว ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพของพื้นที่ที่จะวางท่อ ถ้าวางใต้ดินไม่เหมาะสมก็อาจต้องวางบนดินหรือเหนือพื้นดินโดยทำตอม่อรับท่อ นอกจากนี้ ในช่วงที่ต้องวางท่อผ่านคลองคูน้ำก็จำเป็นต้องวางข้ามคลองคูน้ำ หรือกรณีวางผ่านแม่น้ำ ก็วางลงไปในน้ำก็ต้องขุดหรือฝังดินอีกท่อส่งน้ำดังกล่าวอาจเคลื่อนย้ายได้ตามความเหมาะสม มิได้ติดตรึงตรากาวหรือประกอบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับที่ดิน

^๕มาตรา ๑๐๙ ทรัพย์สินซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราวย่อมไม่กลายเป็นส่วนควบ วิธีอย่างเดียวกันนี้ย่อมใช้บังคับแก่โรงเรือนหรือการปลูกสร้างอย่างอื่น อันผู้มีสิทธิในที่ดินของผู้อื่นใช้สิทธินั้นปลูกทำลงไว้ในที่ดินนั้น

^๖มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๗มาตรา ๑๐๑ สังหาริมทรัพย์ ได้แก่ทรัพย์สินทั้งหลายอันอาจขนเคลื่อนจากที่แห่งหนึ่งไปแห่งอื่นได้ ไม่ว่าเคลื่อนด้วยแรงเดินแห่งตัวทรัพย์สินเอง หรือเคลื่อนด้วยกำลังภายนอก อนึ่งคำว่า สังหาริมทรัพย์ ท่านหมายรวมทั้งกำลังแรงแห่งธรรมชาติอันอาจถือเอาได้ และทั้งสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ด้วย

๒.๒.๒ ท่อส่งน้ำประปาภายในโรงกรองหรือในอาคาร บางส่วนก็ติดตั้งตราถาวร หากรื้อถอนออกต้องทำให้พื้นอาคารหรือผนังอาคารบุบสลายบ้าง แต่ก็ไม่ได้ทำให้อาคารนั้น ๆ เสียรูปทรงแต่อย่างใด และบางส่วนก็ไม่ติดตั้งตราถาวร เพราะสามารถถอดแยกย้ายเคลื่อนที่ได้ตามความเหมาะสม

๒.๒.๓ มาตรวัดน้ำ เป็นเครื่องวัดจำนวนน้ำซึ่งจะใช้สวมกับท่อประปาทั้ง ๒ ด้าน สามารถถอดถอนเคลื่อนย้ายได้ไม่ได้ติดตั้งตรากับอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างแต่อย่างใด

๒.๒.๔ เครื่องจักรกลและมอเตอร์ไฟฟ้า มีลักษณะที่จะตั้งอยู่ได้โดยอิสระ เพียงแต่ต้องใช้นอตสกรูขันให้ติดกับแท่นเครื่องหรือแท่นมอเตอร์ป้องกันการสั่นสะเทือนหรือยับเยินเพื่อประโยชน์ในการใช้งาน แต่ไม่ได้ติดตั้งตราถาวรหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับอาคารหรือที่ดิน สามารถเคลื่อนย้ายได้ตามความเหมาะสม มิได้ทำให้อาคารหรือที่ดินเสียรูปทรงแต่ประการใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว การประปาส่วนภูมิภาคจึงมีความเห็นว่าท่อส่งน้ำ มาตรวัดน้ำ เครื่องจักรกลหรือเครื่องยนต์สูบน้ำรวมทั้งมอเตอร์ไฟฟ้ามิใช่อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เนื่องจากเกิดปัญหาการตีความดังกล่าว กระทรวงการคลังได้มีหนังสือขอให้การประปาส่วนภูมิภาคพิจารณานำปัญหาการตีความข้อกฎหมายดังกล่าวหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า มีทรัพย์สินรายการใดบ้างเป็นที่ราชพัสดุ การประปาส่วนภูมิภาคจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้การบันทึกบัญชีของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาค และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และกรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ที่ดิน และอาคารสิ่งปลูกสร้างที่ติดตั้งตราอยู่กับที่ดิน ซึ่งกรมโยธาธิการและกรมอนามัยได้ใช้ในกิจการประปา นั้น เป็นอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ฉะนั้น กระทรวงการคลังจึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดังกล่าวตามมาตรา ๕^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ส่วนกรมโยธาธิการและกรมอนามัยมีสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวเท่านั้น ต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับแล้ว ที่ราช

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

^{๑๐}มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พัสดุอันเป็นทรัพย์สินของกระทรวงการคลังดังกล่าวจึงมิใช่ทรัพย์สินของกรมโยธาธิการและกรม
อนามัยที่ต้องโอนไปเป็นของการประปาส่วนภูมิภาคตามมาตรา ๔๙^{๑๑} และมาตรา ๕๐^{๑๒} แห่ง
พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ แต่ประการใด เฉพาะสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของกรม
โยธาธิการและกรมอนามัยในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินที่โอนไปเท่านั้นที่โอนไปเป็นของ
การประปาส่วนภูมิภาคตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ เพราะมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการ
ประปาส่วนภูมิภาคฯบัญญัติให้สิทธิตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ หมายความว่ารวมถึงสิทธิในการ
ใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวด้วย ดังนั้น ที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ จึงยังคงเป็น
ทรัพย์สินของกระทรวงการคลังต่อไป

สำหรับท่อส่งน้ำ มาตรวัดน้ำ และเครื่องจักรกลรวมทั้งมอเตอร์ไฟฟ้าซึ่งกรม
โยธาธิการและกรมอนามัยได้ใช้ในกิจการประปา นั้น โดยสภาพย่อมถดถอยโยกย้ายได้ ไม่มี
สภาพติดตรึงตรากับที่ดิน เพราะเป็นเพียงวางอยู่บนที่ดินหรือใต้ดินหรือตรึงด้วยนอตถดถอย
เคลื่อนไปจากที่ดินได้ และโดยสภาพก็มีใช้เป็นทรัพย์สินที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน จึงไม่เป็น
อสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นสังหาริมทรัพย์
ตามมาตรา ๑๐๑^{๑๓} แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่ง
พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ สงหาทรัพย์ดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของกรมโยธาธิการและกรม
อนามัยจึงโอนไปเป็นของการประปาส่วนภูมิภาคตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่ง
พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ

สรุปแล้ว ที่ดิน และอาคารสิ่งปลูกสร้าง เป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นที่ราชพัสดุ
ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ มิได้โอนไปเป็นของการประปาส่วนภูมิภาคตามมาตรา
๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ ส่วนท่อส่งน้ำประปา มาตรวัด
น้ำ และเครื่องจักรกลรวมทั้งมอเตอร์ไฟฟ้า เป็นสังหาริมทรัพย์ของกรมโยธาธิการและกรมอนามัย
ที่โอนไปเป็นของการประปาส่วนภูมิภาคตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการ
ประปาส่วนภูมิภาคฯ จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๒๘

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)