

บันทึก

เรื่อง การเดินท่อน้ำของการประปาส่วนภูมิภาคผ่านที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ ๑/๓๐๕๖/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สืบเนื่องจากการประปาส่วนภูมิภาคได้เคยขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย กรณีการเดินท่อน้ำประปาผ่านที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย และการจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นสรุปได้ว่า

๑. การเดินท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตรผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ การประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินและค่าทดแทนการรื้อถอนตัดฟันสิ่งปลูกสร้างหรือต้นไม้ ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ แต่ถ้การปฏิบัติของพนักงานของการประปาส่วนภูมิภาคหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจากการประปาส่วนภูมิภาคได้ตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒

๒. ค่าเช่าเป็นค่าตอบแทนในการที่ผู้เช่าได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินค่าเช่าจึงเกิดจากความตกลงระหว่างผู้ให้เช่าและผู้เช่า ส่วนค่าทดแทนนั้นกำหนดจากความเสียหายอันเนื่องมาจากการรบกวนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ดังนั้นถ้การประปาส่วนภูมิภาคเข้าใช้ที่ดินของบุคคลอื่นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จำนวนเงินที่การประปาส่วนภูมิภาคจะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจึงเป็นค่าทดแทนมิใช่ค่าเช่า

การประปาส่วนภูมิภาคได้แจ้งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยทราบผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว และการรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือยืนยันว่า จำนวนเงินที่เรียกเก็บนั้นไม่ใช่ค่าเช่า แต่เป็นค่าธรรมเนียมในการทำสัญญาขอใช้ที่ดินหรือขออาศัยที่ดิน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ในการออกไปตรวจสอบพื้นที่ ค่าเครื่องเขียน แบบพิมพ์ต่าง ๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เรียกว่า “ค่าควบคุมงาน” ด้วย นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังได้มีหนังสือยืนยันว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยในเรื่องนี้เป็นที่ยุติแล้วว่าการเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตร ผ่านที่ดินบุคคลใด ๆ การประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดินแต่อย่างใดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ ดังนั้น ค่าทดแทนการใช้ที่ดินไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรย่อมได้รับการยกเว้นตามข้อกฎหมายดังกล่าว

การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายว่า

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่ได้วินิจฉัยเป็นที่ยุติว่า การประปาส่วนภูมิภาค เดินท่อน้ำประปาขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตร ผ่านที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายใช้หรือไม่ เพียงแต่วินิจฉัยว่าหากเกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการรบกวนฯ เงินที่จะจ่ายก็เป็นค่าทดแทนมิใช่ค่าเช่า

๒. เนื่องจากการรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งตามมาตรา ๓๘ บัญญัติไว้ว่า “ในการดำเนินกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชนและความปลอดภัย” และอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ด้วย ซึ่งในมาตรา ๘๐ ประกอบกับมาตรา ๘๓ การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจห้ามบุคคลใดที่ไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมายบังอาจขุดดินทรายบริเวณทางถาวรของการรถไฟหรือบริเวณรถไฟ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต เพื่อรักษาทางรถไฟมิให้เป็นอันตรายหากฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษทางอาญา เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบควบคุมงานของเจ้าหน้าที่และค่าธรรมเนียมในการทำหลักฐานแผนผังการขอใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทยยังมิได้รับชดใช้ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ ซึ่งมิใช่ค่าทดแทนหรือค่าเช่า การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงมีสิทธิที่จะไม่อนุญาตหรือห้ามบุคคลใดเข้ามาขุดดินทราย “บริเวณทางรถไฟ” ฯลฯ ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ใช้หรือไม่ และถ้าการรถไฟแห่งประเทศไทยจะอนุญาตให้มีการวางท่อประปาหรือกระทำการอื่นใดตลอดได้หรือไปตามทางรถไฟซึ่งอาจเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างความมั่นคงแข็งแรงของทางรถไฟ การรถไฟแห่งประเทศไทยจะอนุญาตโดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบจ่ายค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของทางรถไฟตลอดเวลาที่ยังมีการฝังท่อประปา ฯลฯ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย และผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาคแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๓๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติให้การประปาส่วน

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

ให้ กปภ. มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้ กปภ. ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ กปภ. มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้น หรือตัดฟัน ตัดกิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการรื้อถอนหรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้

ภูมิภาคมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ในที่ดินของบุคคลอื่น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๒/๒๕๓๘^๒ สรุปได้ว่า การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ ในที่ดินของบุคคลใด ๆ ก็ได้ ทั้งที่ดินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และถ้าท่อน้ำนั้นมีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตร การประปาส่วนภูมิภาคก็ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดิน รวมทั้งในกรณีของการเดินท่อน้ำผ่านที่ราชพัสดุ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ก็เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๓๗/๒๕๔๐^๓ สรุปได้ว่า มาตรา ๓๐ ดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจการประปาส่วนภูมิภาคไว้เป็นพิเศษให้สามารถใช้ที่ดินของบุคคลอื่นในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ได้เท่าที่จำเป็น เนื่องจากกิจการของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นกิจการสาธารณูปโภคอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งในบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินของบุคคลอื่นเพื่อให้การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ได้ กรณีจึงถือได้ว่าบทบัญญัติของมาตรา ๓๐ นี้เป็นบทบัญญัติของกฎหมายพิเศษที่ยกเว้นกฎหมายทั่วไป และมีผลเป็นการยกเว้นหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแลหรือนำที่ราชพัสดุไปใช้ประโยชน์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย ดังนั้น ในการเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน ๘๐ เซนติเมตร ผ่านที่ราชพัสดุ การประปาส่วนภูมิภาคจึงไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ราชพัสดุนั้น เมื่อได้พิจารณาแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นประกอบกับข้อหารือของการรถไฟแห่งประเทศไทยในครั้งนี้นี้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การรถไฟแห่งประเทศไทยจะห้ามการประปาส่วนภูมิภาคเดินท่อน้ำในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในการเดินท่อน้ำดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวงพระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาประเด็นนี้แล้วเห็นว่า โดยที่กิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของการรถไฟแห่งประเทศไทย และการประปา

ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในจำนวนเงินค่าทดแทน ให้นำมาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดเชยค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้วหรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปจะเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้ กปภ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

^๒ บันทึกเรื่อง การเดินท่อน้ำและการจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติ

การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๓ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘

^๓ บันทึกเรื่อง การเดินท่อน้ำผ่านที่ราชพัสดุและการจ่ายค่าทดแทนของการประปาส่วนภูมิภาค ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือ ด่วนมากที่ นร ๐๖๐๑/๕๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๐

ส่วนภูมิภาคล้วนแต่เป็นกิจการสาธารณูปโภคอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป ดังปรากฏตาม วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งนั้นตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติ การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๙๔ และมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วน ภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ และเพื่อให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งสามารถดำเนินกิจการสาธารณูปโภคให้ บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้จึงจำเป็นต้องให้รัฐวิสาหกิจทั้งสองมีอำนาจพิเศษบางประการ เช่น อำนาจของการรถไฟแห่งประเทศไทยในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๓๗ ทวิ^๖ แห่ง พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการ รถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๓๐ หรืออำนาจของการประปาส่วนภูมิภาคในการ เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ในที่ดินของบุคคลใด ๆ ตามมาตรา ๓๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติการ ประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ เป็นต้นซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะ ที่ ๗) ก็ได้วินิจฉัยไว้แล้วว่ามาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯนี้เป็น บทบัญญัติที่ให้อำนาจการประปาส่วนภูมิภาคในการเดินท่อน้ำในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ซึ่งก็หมายความว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องยินยอมให้การประปาส่วนภูมิภาคเดินท่อน้ำ โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยจะได้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินการดังกล่าวไม่ได้

สำหรับการที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอ้างว่ามีอำนาจตามมาตรา ๘๐^๘ ประกอบ กับมาตรา ๘๓^๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ที่จะ

^๔ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและ ประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

^๕ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” เรียกโดยย่อว่า “กปภ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหา แหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปารวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่น ที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณูปโภค โดยคำนึงถึงประโยชน์ ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ

^๖ มาตรา ๓๗ ทวิ เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่ง อสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟหรือเครื่องประกอบทางรถไฟถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็น อย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑) ข้างต้น

^๘ มาตรา ๘๐ ผู้ใดมิได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมาย บังอาจขุดชนดิน ทลาย คีลา หลุม ำ ต้นไม้หรือสิ่งใด ๆ ไปจากมูลดิน คู สะพาน ทางระบายน้ำ กำแพง เขื่อน หรือทางถาวรของรถไฟ หรือภายใน บริเวณรถไฟ ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษจำคุก ๓

^๙ มาตรา ๘๓ เมื่อเจ้าของที่ดินหรือผู้ที่อยู่ในที่ดินคนใดประสงค์จะตัดโค่นต้นไม้ หรือแผ้ว ถางป่าที่ติดต่อกับทางรถไฟก็ดี หรือที่มีสายโทรเลข โทรศัพท์ซึ่งผ่านข้ามไปก็ดี ผู้นั้นต้องแจ้งความประสงค์นั้น ให้นายช่างบำรุงทางประจำเขตนั้นทราบล่วงหน้าก่อน ๗ วัน และผู้นั้นจำต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรใน เมื่อทำเช่นนั้น ๆ ตามแต่นายช่างบำรุงทางจะสั่งเพื่อรักษาทางรถไฟมิให้เป็นอันตราย ผู้ใดมิได้แจ้งความให้นาย

ห้ามมิให้มีการขุดดินทรายในบริเวณทางถาวรของการรถไฟ หรือบริเวณรถไฟนั้น มาตรา ๘๐ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีการขุดดิน ทราย หิน ต้นไม้ หรือสิ่งใด ๆ ไปจากมูลดิน คู สะพาน ทางระบายน้ำ กำแพง เขื่อน หรือทางถาวรของการรถไฟ หรือภายในบริเวณรถไฟส่วนมาตรา ๘๓ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้อยู่อาศัยในที่ดินที่ติดต่อกับทางรถไฟ หรือมีสายโทรเลข โทรศัพท์ซึ่งผ่านหากจะตัดโค่นต้นไม้หรือแผ้วถางป่าที่ติดต่อกับทางรถไฟ หรือที่มีสายโทรเลข โทรศัพท์ซึ่งผ่านจะต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๗ วัน และต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการดำเนินการด้วย บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะเป็นมาตรการในการป้องกันมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ทางรถไฟ หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการเดินรถ เพราะอาจจะเป็นอันตรายต่อการเดินรถและประชาชนที่โดยสารรถไฟได้ แต่การเดินท่อน้ำของการประปาส่วนภูมิภาคนั้นเป็นเพียงการดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคเท่านั้น ไม่ถือเป็นการกระทำในลักษณะที่มาตรา ๘๐ หรือมาตรา ๘๓ ได้บัญญัติห้ามไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงไม่มีอำนาจที่จะห้ามมิให้การประปาส่วนภูมิภาคเดินท่อน้ำในบริเวณทางรถไฟ หรือในบริเวณที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย และเมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจที่จะห้ามแล้ว การกำหนดเงื่อนไขใด ๆ จึงทำไม่ได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี ถ้าการปฏิบัติงานของพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมเรียกค่าทดแทนจากการประปาส่วนภูมิภาคได้ตามมาตรา ๒๙^{๙๐} วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคพ.ศ.๒๕๒๒

ช่างบำรุงทางทราบล่วงหน้าก็ดี หรือมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของนายช่างบำรุงทางก็ดี โค่นต้นไม้ลงหรือถางป่า อันเป็นเหตุที่อาจเกิดอันตรายแก่รถไฟที่ผ่านไปมา หรืออาจทำให้เกิดเสียหายต่อสายโทรเลข โทรศัพท์ เครื่องอาณัติสัญญาณ หรือทาง ท่านว่ามันมีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษขึ้น ๓

^{๙๐} มาตรา ๒๙ เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา เช่น แหล่งน้ำดิบ ท่อน้ำ โรงสูบน้ำ เครื่องวัดปริมาณน้ำ ถังพักน้ำ โรงกรองน้ำ ถังตกตะกอน และอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้พนักงานและลูกจ้างมีอำนาจใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใด ๆ เป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) การใช้สอยหรือครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจเพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา หรือเป็นการจำเป็นสำหรับการป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา

(๒) กปภ. ได้บอกกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าแล้วโดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบภายในเวลาอันสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ให้ประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน การประกาศให้ทำเป็นหนังสือปิดไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนันและที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ ให้แจ้งกำหนดวันเวลา และการที่จะกระทำนั้นไว้ด้วย

ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ พนักงานหรือลูกจ้างต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง

ประเด็นที่สอง ในการเดินท่อน้ำในบริเวณทางรถไฟหรือในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาคจะต้องจ่ายเงินเพื่อเป็น “ค่าใช้จ่าย” ให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย หรือไม่

ในประเด็นนี้ปรากฏว่า “ค่าใช้จ่าย” ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยประสงค์จะเรียกร้องเอากจากการประปาส่วนภูมิภาคนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยอ้างว่าเป็นค่าธรรมเนียมในการทำหลักฐานแผนผังการขอใช้ที่ดิน ค่าธรรมเนียมในการทำสัญญาขอใช้ที่ดินหรือขออาศัยที่ดิน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ในการออกไปตรวจสอบพื้นที่ ค่าเครื่องเขียน แบบพิมพ์ต่าง ๆ ค่าตรวจสอบควบคุมงานรวมถึงค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของทางรถไฟที่มีการวางหรือฝังท่อน้ำไว้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าในการเข้าใช้ที่ดินของบุคคลอื่นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ นั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้การประปาส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินให้แก่เจ้าของผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิอย่างอื่นในที่ดินใน ๒ กรณีด้วยกัน กล่าวคือ

กรณีแรก ได้แก่กรณีที่มาตรา ๒๙^{๑๑} กำหนดให้พนักงานของการประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลใดๆได้เป็นการชั่วคราว เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการผลิต การส่งและการจำหน่ายน้ำประปา และในการเข้าครอบครองหรือใช้สอยนั้น พนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของ ผู้ครอบครองหรือผู้ทรงสิทธิอย่างอื่นในที่ดิน การประปาส่วนภูมิภาคก็ต้องจ่ายค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้น

กรณีที่สอง ได้แก่กรณีที่ตามมาตรา ๓๐^{๑๒} กำหนดให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ในที่ดินของบุคคลใด ๆ เพื่อใช้ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา โดยในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๓๐ นี้ ได้กำหนดให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจกำหนดบริเวณที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกิน ๒.๕๐ เมตร สำหรับท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่ ๘๐ เซนติเมตร ขึ้นไป และมีอำนาจรื้อถอนสิ่งที่สร้างขึ้น หรือตัดฟันต้นไม้ในบริเวณที่กำหนดนั้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้การประปาส่วนภูมิภาคจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสำหรับการดำเนินการดังกล่าวด้วย

เพราะฉะนั้น การจ่ายเงินเพื่อเป็น “ค่าทดแทน” ใน ๒ กรณีดังกล่าวข้างต้น จึงไม่ได้มีความหมายรวมไปถึง “ค่าใช้จ่าย” ตามที่การรถไฟแห่งประเทศไทยเรียกร้องแต่อย่างใด และเมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจตามกฎหมายที่จะเดิน

ในกรณีที่การปฏิบัติของพนักงานหรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานตามมาตรานี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่น บุคคลนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจาก กปภ. ได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทน ให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการวินิจฉัยโดยให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถ (๑๐) ข้างต้น

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถ (๑) ข้างต้น

ท่อน้ำในบริเวณทางรถไฟหรือในบริเวณที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยจะห้ามหรือกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ไม่ได้ การจะเรียกร้องค่าใช้จ่ายในลักษณะดังกล่าวจึงกระทำไม่ได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการประปาส่วนภูมิภาคจะมีอำนาจตามกฎหมายในการเดินท่อน้ำดังกล่าวก็ตาม แต่ในการเดินท่อน้ำนั้นการประปาส่วนภูมิภาคก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งจะต้องใช้ความระมัดระวังเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ทางรถไฟ อุปกรณ์ในการเดินรถ หรือสิ่งอื่นใดด้วย เพราะหากมีความเสียหายอย่างใดเกิดขึ้นการประปาส่วนภูมิภาคก็ต้องรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนสำหรับความเสียหายนั้นตามมาตรา ๒๙^{๑๓} ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ประกอบกับการเดินท่อน้ำในบริเวณทางรถไฟนั้น อาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อโครงสร้างและความมั่นคงแข็งแรงของทางรถไฟอันจะทำให้เกิดอันตรายแก่การเดินรถได้โดยตรง การประปาส่วนภูมิภาคจึงจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังให้มากเป็นพิเศษ ซึ่งหากการประปาส่วนภูมิภาคและการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ประสานงานกันตั้งแต่ในเบื้องต้นก่อนที่จะมีการเดินท่อน้ำ ตลอดจนถึงการตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของทางรถไฟภายหลังจากที่ได้มีการวางท่อน้ำแล้ว ก็คงจะช่วยให้การเดินท่อน้ำของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป โดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ทางรถไฟและการเดินรถ ซึ่งจะเป็นการช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่อาจจะเกิดขึ้นได้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๑

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถ (๑๐) ข้างต้น