

บันทึก

เรื่อง การเดินท่อน้ำผ่านที่ราชพัสดุและการจ่ายค่าทดแทนของการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาค ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๕๗๔๔๒ - ๐๒/๙๑๔ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การประปาส่วนภูมิภาคมีโครงการที่จะต้องปรับปรุงขยายกิจการประปา รวมทั้งการวางท่อขยายเขตจำหน่ายน้ำเพื่อบริการประชาชนให้ทั่วถึง และในการวางท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตรผ่านที่ราชพัสดุนั้น กรมธนารักษ์อนุญาตให้วางได้แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้กับกรมธนารักษ์ ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาคได้แจ้งให้กรมธนารักษ์ทราบว่าในการวางท่อขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตร การประปาส่วนภูมิภาคได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้วินิจฉัยในกรณีการวางท่อผ่านที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยว่า การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจวางได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน แต่กรมธนารักษ์ได้แย้งว่าการประปาส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล จึงไม่มีสิทธิขอใช้ที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่กระทรวงการคลังตามข้อ ๑๐ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่ยกเว้นให้การประปาส่วนภูมิภาคที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือยกเว้นให้การประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนแต่อย่างใด และตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยในกรณีเรื่องวางท่อผ่านที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ก็ไม่มีส่วนใดที่ระบุชัดแจ้งว่าภายหลังที่ใช้อำนาจวางท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ในที่ดินของบุคคลใดแล้วไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน

การประปาส่วนภูมิภาคพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ระบุชัดแล้วว่าการเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตร ผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ การประปาส่วนภูมิภาคอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนได้ และคำว่า “บุคคลใด ๆ” หมายความว่ารวมถึงกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นนิติบุคคลด้วย

๒. แม้ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้มี “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” โดยมีหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ แต่การกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการของคณะกรรมการที่ราชพัสดุนั้น ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น การที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุก็นับเป็นเรื่องกำหนดแนวปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เท่านั้น แต่ไม่อาจนำกล่าวอ้างเพื่อลบล้างอำนาจบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ การประปาส่วนภูมิภาคจึงขอหารือในข้อ

กฎหมายว่า ความเห็นของการประปาส่วนภูมิภาคถูกต้องหรือไม่ หรือจะต้องปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาคแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณารวม ๒ ประเด็น คือ

๑. กรมธนารักษ์อยู่ในความหมายของคำว่า “บุคคลใดๆ” ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่

๒. มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นหลักเกณฑ์และวิธีการใช้และจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำหรับปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “บุคคลใดๆ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๒/๒๕๓๘^๒ ว่า การประปาส่วนภูมิภาคอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ เดินท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน ๘๐ เซนติเมตร ผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินนั้น และคำว่า “บุคคลใดๆ” ตามมาตรา ๓๐ ดังกล่าว หมายถึง ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล สำหรับกรณีนี้เป็นการเดินท่อน้ำของการประปาส่วนภูมิภาคผ่านที่ดินราชพัสดุ ซึ่งตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ.

^๑ มาตรา ๓๐ ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้ กปภ.มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัยให้ กปภ.มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้ กปภ.ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ กปภ.มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้น หรือตัดฟัน ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินและการรื้อถอนหรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้จำนวนเงินค่าทดแทน ให้นำ มาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ บันทึก เรื่อง การเดินท่อน้ำและการจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่งพร้อมหนังสือถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๓ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘

^๓ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุ บรรดาที่ดินราชพัสดุที่กระทรวงทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุนั้นทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

๒๕๑๘ กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ และได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้กรมธนารักษ์เป็นผู้ปกครองดูแล บำรุงรักษา และดำเนินการอื่น ๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ซึ่งทั้งกระทรวงการคลังและกรมธนารักษ์ต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของมาตรา ๗ วรรคสาม^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น จึงย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “บุคคลใด ๆ” ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วย

ประเด็นที่สอง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจการประปาส่วนภูมิภาคบางประการไว้เป็นพิเศษ โดยให้สามารถใช้ที่ดินของบุคคลอื่นในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ เนื่องจากกิจการของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นกิจการสาธารณูปโภคอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินของบุคคลอื่นเพื่อให้การดำเนินการของการประปาส่วนภูมิภาคสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้^๕ นอกจากนั้น ในกรณีที่เป็นการเดินทางเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน ๘๐ เซนติเมตร การประปาส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินนั้น ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง กรณีจึงถือได้ว่าบทบัญญัติของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายพิเศษที่ยกเว้นกฎหมายทั่วไป และมีผลเป็นการยกเว้นหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล หรือนำที่ราชพัสดุไปใช้ประโยชน์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วย ดังนั้น ในการเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน ๘๐ เซนติเมตร ผ่านที่ราชพัสดุ การประปาส่วนภูมิภาคจึงไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่กรมธนารักษ์

เกษตรกรรม

“มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- (๑) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวงส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

“มาตรา ๕ ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” เรียกโดยย่อว่า “กปภ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณูปโภคโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๔๐