

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการโอนกิจการ ฯลฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปาของกรมอนามัย
กระทรวงสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๖๒

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๒๑๐๓/๑๘๖๕๑ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การประปาส่วนภูมิภาคที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๖๒ ได้ประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการประปาชนบทในหลายกรณี ทั้งในส่วนที่กรมอนามัยได้ดำเนินการไปแล้ว และส่วนที่การประปาส่วนภูมิภาคกำลังดำเนินการอยู่และมีโครงการที่จะดำเนินการต่อไปด้วยการประปาส่วนภูมิภาคได้ประชุมปรึกษาร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลายครั้งก็ไม่อาจตกลงกันได้เพราะไม่อาจวินิจฉัยได้ว่าตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๖๒ ที่บัญญัติว่า “ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและ กปภ.จะได้ตกลงกัน ไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” นั้น ในกรณีดังต่อไปนี้มีความหมายประการใด คือ

๑. ประปาชนบทที่ก่อสร้างเสร็จไปแล้วโดยใช้งบประมาณหมวดเงินอุดหนุนที่ตั้งไว้ในกรมอนามัยร่วมกับเงินสมทบของราชการส่วนท้องถิ่น และกรมอนามัยได้มอบให้ราชการส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการตลอดมานั้น ยังเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมอนามัย หรือได้โอนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของราชการส่วนท้องถิ่นแล้วตั้งแต่วันที่ได้รับมอบจากกรมอนามัย และถ้ายังเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมอนามัยอยู่จะต้องโอนมาเป็นของการประปาส่วนภูมิภาคตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๖๒ หรือไม่

๒. ประปาชนบทที่ก่อสร้างเสร็จแล้วหรือกำลังก่อสร้าง โดยใช้งบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของกรมอนามัยที่โอนมาเป็นของการประปาส่วนภูมิภาค ตามมาตรา ๕๐ ร่วมกับเงินสมทบของราชการส่วนท้องถิ่น จะเป็นกรรมสิทธิ์ของการประปาส่วนภูมิภาคหรือของราชการส่วนท้องถิ่น

๓. ประปาชนบทที่กำลังก่อสร้างโดยใช้งบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของการประปาส่วนภูมิภาคร่วมกับเงินสมทบของราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อสร้างเสร็จแล้ว จะเป็นกรรมสิทธิ์ของการประปาส่วนภูมิภาคหรือของราชการส่วนท้องถิ่น

หากผลของการพิจารณาว่ากรรมสิทธิ์ของประปาชนบทเป็นกรรมสิทธิ์ของฝ่ายใดแล้ว งบประมาณส่วนที่เป็นของอีกฝ่ายหนึ่งที่ได้สร้างการประปาขึ้นนั้น จะจัดการชดใช้กันอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณา

ปัญหานี้ ประกอบกับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง กรมโยธาธิการและการประปาส่วนภูมิภาค) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมอนามัย) แล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๔๙^๑ และมาตรา ๕๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณและทุนหมุนเวียนมาเป็นของ กปภ. นั้น กำหนดให้โอน เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปาของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติให้โอนส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปาของราชการส่วน ท้องถิ่นด้วย และโดยข้อเท็จจริงแล้วกิจการประปาที่กระทรวงสาธารณสุขจัดทำอยู่ซึ่งต้องโอนมา เป็นของ กปภ.ตามมาตรา ๕๐ นั้น ราชการส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดสร้างอยู่ด้วย คือ ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดเงินมาสมทบกับงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของกรมอนามัยในการ จัดสร้างประปาเหล่านั้นขึ้น เมื่อประปาดังกล่าวได้จัดสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว กรมอนามัยก็ได้ มอบให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่นำเงินมาสมทบในการก่อสร้างนั้นเข้าดำเนินการต่อไป ดังนั้น จึง เกิดปัญหาเกี่ยวกับกิจการประปาที่จัดทั้งโดยงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของกรมอนามัยร่วมกับ เงินสมทบของราชการส่วนท้องถิ่นนี้ว่า จะตกเป็นของกรมอนามัยซึ่งจะต้องโอนมายัง กปภ. หรือ เป็นของราชการส่วนท้องถิ่น ปัญหานี้ ในชั้นแรกนี้ต้องพิจารณาเสียก่อนว่า งบประมาณหมวดเงิน อุดหนุนนี้ ถ้าหากตั้งให้หน่วยงานหนึ่งโดยผ่านอีกหน่วยงานหนึ่งแล้ว ทรัพย์สินที่ก่อสร้างขึ้นโดย งบประมาณลักษณะนี้จะตกเป็นของผู้ใด ซึ่งปัญหานี้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง แต่โดย ประเพณีปฏิบัติของการทำงบประมาณแล้ว เงินอุดหนุนที่ตั้งผ่านหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงาน หนึ่งเช่นในกรณีนี้ ต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณว่ามีอย่างไร แล้ว จึง ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณนั้น ในกรณีนี้ วัตถุประสงค์ของการตั้ง งบประมาณหมวดเงินอุดหนุนก็เพื่อให้นำเงินนั้นไปให้แก่ส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีร่วมดำเนินงานกับ ราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดตั้งประปาชนบท นอกจากนั้น ถ้าพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของ ราชการส่วนท้องถิ่นจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖^๓ หรือพระราชบัญญัติสุขาภิบาลพ.ศ.

^๑มาตรา ๔๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณและทุน หมุนเวียนการจำหน่ายน้ำประปาในส่วนภูมิภาคของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการ ประปา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและ กปภ.จะได้ตกลงกัน ไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลา ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๒มาตรา ๕๐ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และ กปภ.จะ ได้ตกลงกัน ไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๓มาตรา ๕๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขต เทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำให้เขตเทศบาล

๒๔๙๕^๔ แล้ว จะเห็นได้ว่า ราชการส่วนท้องถิ่นก็มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการประปาเช่นกัน ดังนั้น งบประมาณหมวดเงินอุดหนุนที่ตั้งไว้ในกรมอนามัยนี้ก็เพื่อให้ดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น และทรัพย์สินที่เกิดจากงบประมาณดังกล่าวก็ย่อมต้องตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ของงบประมาณนั้น โดยเหตุนี้ จึงเห็นว่า

๑. ประปาชนบทที่ก่อสร้างเสร็จไปแล้วโดยใช้งบประมาณหมวดเงินอุดหนุนที่ตั้งไว้ในกรมอนามัยร่วมกับเงินสมทบของราชการส่วนท้องถิ่น และกรมอนามัยได้มอบให้ราชการส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการตลอดมา ย่อมตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นไปแล้ว ไม่ต้องโอนมาอีก งบ. ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ อีก

๒. ประชาชนบทยที่ก่อสร้างเสร็จแล้วหรือกำลังก่อสร้างโดยใช้งบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของกรมอนามัยที่โอนมาเป็นของ กปภ. ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับปัญหาข้อ ๑ กล่าวคือ เมื่อ กปภ.ได้เข้าไปร่วมจัดสร้างประปาชนบทดังกล่าวเสร็จแล้ว ก็ต้องมอบให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งจะได้ดำเนินการนั้นต่อไปเช่นเดียวกับที่กรมอนามัยได้เคยทำมาแล้ว เพราะมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้ กปภ.รับโอนทั้ง “ทรัพย์สินสิทธิ หนี้ ฯลฯ” ของกรมอนามัยมาด้วย

๓. ประปาชนบทที่กำลังก่อสร้างโดยใช้งบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของการประปาส่วนภูมิภาคร่วมกับเงินสมทบของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว กิจการประปาชนบทดังกล่าวย่อมตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนอกจากนั้น เนื่องจากมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้โอนทั้ง “กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้” ของกรมอนามัยในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปาชนบทไปยัง กปภ. ดังนั้น กรณีใดที่กรมอนามัยมีความผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามความตกลงกับราชการส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปาชนบทนี้ อย่างไรก็ตาม ความผูกพันตามความตกลงนั้นก็ต้องโอนมาอีก งบ. ด้วย และงบประมาณที่ตั้งไว้ให้กรมอนามัยที่ระบุว่าเป็นงบประมาณสำหรับสมทบให้ราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างประปาชนบทนั้น ถ้ายังมีเหลืออยู่ตามที่ กปภ.ได้รับโอนมาตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ กปภ.ก็มีหน้าที่ต้องใช้งบประมาณนั้นต่อไปตามวัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณนั้น

เมื่อได้พิจารณาปัญหาทั้งสามประการแล้ว ปัญหาของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า

ดังต่อไปนี้

	๑ล๑	๑ล๑
(๒) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา		
	๑ล๑	๑ล๑
“มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สุขาภิบาลอาจทำกิจการภายในเขตสุขาภิบาล		
ดังต่อไปนี้		
	๑ล๑	๑ล๑
(๖) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา		
	๑ล๑	๑ล๑

เมื่อผลของการพิจารณาว่ากรรมสิทธิ์ของประชาชนบทเป็นของฝ่ายใดแล้ว งบประมาณส่วนที่เป็นของอีกฝ่ายหนึ่งที่ได้สร้างการประชาชนบทขึ้นนั้นจะจัดการชดใช้กันอย่างไร จึงไม่มีและไม่จำเป็นต้องพิจารณา

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๓