

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแลการใช้น้ำ
(กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลพงศประศาสน์)

องค์การบริหารส่วนตำบลพงศประศาสน์ได้มีหนังสือ ที่ ปช ๗๔๒๐๑/๔๐๙ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า องค์การบริหารส่วนตำบลพงศประศาสน์ได้ดำเนินการเกี่ยวกับกลุ่มผู้ใช้น้ำซึ่งรับโอนจากสภาตำบลพงศประศาสน์ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๑ มาตรา ๖๘ (๑) และ (๙) และมาตรา ๘๒ (๑) (๒) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ทั้งนี้ สภาตำบลพงศประศาสน์ได้รับมอบการบำรุงรักษาและดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องโครงการชลประทานขนาดเล็ก ฝ่ายคลองบางสะพาน จากสำนักงานชลประทานที่ ๑๐ เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๒๕ และได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะในเรื่องการใช้น้ำและการบำรุงรักษาสำหรับโครงการชลประทานขนาดเล็ก โดยดำเนินการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำขึ้นมาเป็นลำดับจนมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๐ กลุ่ม มีสมาชิกจำนวน ๖๙๙ ครัวเรือน เป็นจำนวน ๒,๘๗๔ คน และมีพื้นที่ได้รับประโยชน์ ๖,๒๐๓ ไร่

ต่อมาสภาตำบลพงศประศาสน์ได้ประชุมเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาการควบคุมดูแลการจัดสรรน้ำที่ไม่มีประสิทธิภาพโดยจัดทำระเบียบข้อบังคับกลุ่มผู้ใช้น้ำตำบลพงศประศาสน์เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๓ โดยออกเป็นข้อบังคับท้องถิ่น ต่อมาบริษัท สหวิริยา สตีล อินดัสตรี จำกัด (มหาชน) ได้สูบน้ำจากฝ่ายคลองบางสะพานไปใช้ในกิจการต่าง ๆ ของโรงงาน และสมัครเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ได้โต้แย้งและปฏิเสธการจ่ายค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงรักษาตามระเบียบ โดยอ้างว่าองค์การบริหารส่วนตำบลพงศประศาสน์ไม่มีอำนาจหน้าที่และสิทธิในการบริหารการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงรักษา ทั้งไม่มีกฎหมายรองรับ บริษัทฯ จึงทำบันทึกข้อตกลงการสูบน้ำและใช้ประโยชน์จากฝ่ายคลองบางสะพาน ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ พร้อมให้หารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ชี้ขาดเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติ องค์การบริหารส่วนตำบลพงศประศาสน์จึงขอหารือดังนี้

๑. ฝ่ายคลองบางสะพานตามทีสำนักงานชลประทานที่ ๑๐ ได้ส่งมอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการใช้น้ำและบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก พ.ศ. ๒๕๒๕ อยู่ในการควบคุมดูแลของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๑๘๖๔ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. ประธานกลุ่มผู้ใช้น้ำจะเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงรักษาจากบริษัท ได้หรือไม่
 ๓. ระเบียบข้อบังคับกลุ่มเกษตรกรและผู้ใช้น้ำสภาตำบลพงศ์ประศาสน์ พ.ศ. ๒๕๓๓ สามารถบังคับใช้กับสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำและถือเป็นกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือตั้งกล่าวโดยฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลพงศ์ประศาสน์แล้ว มีความเห็นดังนี้

ข้อหาหรือประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า ฝ่ายคลองบางสะพานอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดูแลรักษาฝ่ายคลองบางสะพานว่า เดิมกรมชลประทานได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการฝ่ายบางสะพานเสร็จแล้วจึงมอบการบำรุงรักษาให้จังหวัด เพื่อจังหวัดจะได้ส่งมอบให้คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านหรือกลุ่มเกษตรกรที่ราษฎรจัดตั้งขึ้นดำเนินการบริหารการใช้น้ำ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่าราษฎรได้จัดตั้งกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำขึ้นมา มีการจัดทำ “ระเบียบข้อบังคับกลุ่มเกษตรกรและผู้ใช้น้ำสภาตำบลพงศ์ประศาสน์ อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์” ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยสมาชิกได้ตกลงกันกำหนดวิธีดำเนินการ โดยมอบหมายให้สภาตำบลพงศ์ประศาสน์เป็นผู้ดำเนินการใด ๆ ให้เป็นไปตามระเบียบฯ ตามที่ระบุไว้ในคำปรารภของระเบียบฯ^๑ ดังนั้น การดูแลการใช้น้ำจึงเป็นหน้าที่ของสภาตำบลพงศ์ประศาสน์และเมื่อต่อมาสภาตำบลพงศ์ประศาสน์ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลพงศ์ประศาสน์ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๙ บรรดาสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ของสภาตำบลพงศ์ประศาสน์ จึงย่อมโอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลพงศ์ประศาสน์ตามมาตรา ๔๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ฉะนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลพงศ์ประศาสน์จึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาฝ่ายคลองบางสะพานและดำเนินการใด ๆ ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับดังกล่าว

ข้อหาหรือประเด็นที่ ๒ และประเด็นที่ ๓ ที่ว่า ประธานกลุ่มผู้ใช้น้ำจะเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงรักษาได้หรือไม่ รวมทั้งระเบียบฯ จะสามารถบังคับใช้กับสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำและถือเป็นกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า เมื่อสมาชิกได้ตกลงกันกำหนดระเบียบฯ ขึ้น โดยสภาพของ

^๑ ระเบียบข้อบังคับนี้มีไว้ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการสภาตำบลพงศ์ประศาสน์ อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีมติให้เป็นข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรและผู้ใช้น้ำตำบลพงศ์ประศาสน์ และมอบหมายให้สภาตำบลพงศ์ประศาสน์เป็นผู้ดำเนินการใด ๆ ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ ในเรื่องดังนี้

^๒ มาตรา ๔๑ สภาตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๔๐ ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นต้นไป

บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้โอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบฯ นั้นย่อมใช้บังคับได้ในระหว่างสมาชิกจากการแสดงเจตนาร่วมกัน โดยย่อมผูกพันผู้เป็นสมาชิกทุกคนที่จะต้องปฏิบัติตาม และเมื่อมีข้อเท็จจริงว่าบริษัทฯ ก็ได้ตกลงสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ บริษัทฯ ก็ต้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กลุ่มกำหนดขึ้นเช่นเดียวกับสมาชิกอื่นโดยมีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้น้ำตามระเบียบดังกล่าว เมื่อฝ่ายอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลพงศ์ประศาสน์ องค์การบริหารส่วนตำบลพงศ์ประศาสน์ย่อมมีหน้าที่ดำเนินการใด ๆ ในการดูแลและใช้ประโยชน์จากน้ำให้เรียบร้อย และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า สำหรับอัตราค่าใช้น้ำนั้น ในกรณีที่กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำพิจารณาเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบดังกล่าวเสียใหม่ เพื่อเรียกเก็บค่าใช้น้ำสำหรับสมาชิกที่ใช้น้ำเพื่อกิจการอุตสาหกรรมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลพงศ์ประศาสน์ก็อาจดำเนินการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๕