

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเรียกผลประโยชน์ตอบแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี
กรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราชนำน้ำในลำคลองท่าดีไปผลิตเป็นน้ำประปา

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี ได้มีหนังสือที่ นศ ๗๖๖๐๑/๒๐๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เทศบาลนครนครศรีธรรมราช ได้นำน้ำจากลำคลองท่าดี ซึ่งเป็นลำคลองที่มีต้นกำเนิดของน้ำจากเทือกเขาหลวงและเทือกเขาเทวดา ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี ไปผลิตเป็นน้ำประปาจำหน่ายให้กับประชาชนในเขตเทศบาลนครนครศรีธรรมราช โดยก่อสร้างโรงสูบน้ำชนิดใช้กระแสไฟฟ้า พร้อมทั้งวางท่อลำเลียงน้ำเข้าสู่โรงงานผลิตน้ำประปาที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี เห็นว่า กรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ได้นำน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีแหล่งกำเนิดอยู่ภายในเขตปกครองของตนไปใช้เพื่อการพาณิชย์และแปรรูปเป็นสินค้าจำหน่ายอีกต่อหนึ่งนั้น เป็นการเพิ่มรายได้ให้กับเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี จึงมีสิทธิเรียกร้องขอรับผลประโยชน์ตอบแทนจากเทศบาลนครนครศรีธรรมราช ทั้งนี้ เพื่อนำรายได้มาดำเนินการตามภารกิจต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ ในการนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี จึงขอหารือว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าดีมีสิทธิเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากเทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้หรือไม่ เพียงใด และมีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ให้ราษฎรและท้องถิ่น และยึดถือเป็นแนวทางการบริหารราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนเทศบาลนครนครศรีธรรมราชและผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้ดำเนินการประปาโดยใช้น้ำจากลำคลองท่าดีมาเป็นเวลานานกว่า ๓๐ ปี โดยก่อสร้างโรงสูบน้ำจำนวน ๒ แห่ง คือ ในเขตเทศบาลนครนครศรีธรรมราช และในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าดี ซึ่งการตั้งโรงสูบน้ำในแห่งที่สองนี้ ได้รับคำแนะนำจากกรมโยธาธิการให้สำรวจและเตรียมการรองรับภาวะน้ำขาดแคลน จึงได้มีการสำรวจและตั้งโรงสูบน้ำแห่งที่สองบริเวณสะพานท่าใหม่ ในเขตตำบลท่าดี ซึ่งในขณะนั้นเป็นสภาตำบลท่าดีและได้อนุญาตให้เทศบาลนครนครศรีธรรมราชจัดตั้งโรงสูบน้ำได้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ และมีได้เรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนแต่ประการใด ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๔๒ สภาตำบลท่าดีได้จัดตั้งเป็นองค์การ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๖๖ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บริหารส่วนตำบลทำดี ราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทำดีได้เรียกร้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำดีขอรับผลประโยชน์ตอบแทนจากเทศบาลนครนครศรีธรรมราชกรณีนำน้ำในลำคลองทำดีไปผลิตเป็นน้ำประปาซึ่งเป็นการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ ที่ผ่านมาเทศบาลนครนครศรีธรรมราชได้เคยชี้แจงกับองค์การบริหารส่วนตำบลทำดีแล้ว ทั้งได้เคยให้ความช่วยเหลือในด้านเครื่องจักรที่ทางเทศบาลไม่ใช้แล้วแก่องค์การบริหารส่วนตำบลทำดีด้วย แต่ราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทำดียังคงเรียกร้องขอให้เรียกรับผลประโยชน์ตอบแทนจากเทศบาลนครนครศรีธรรมราชอยู่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ลำคลองทำดีเป็นลำคลองธรรมชาติอันมีลักษณะเป็นทางน้ำ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างหนึ่งซึ่งมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวกับน้ำที่ไหลมาตามลำคลองนั้นย่อมเป็นทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งซึ่งผู้ใดจะอ้างเอาเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียวมิได้ เมื่อน้ำไหลไปถึงที่ใดประชาชนย่อมสามารถใช้น้ำนั้นได้ ความเป็นสาธารณะโดยธรรมชาติของน้ำนั้น จะเห็นได้ว่า แม้แต่เจ้าของที่ดินยังต้องยอมรับน้ำที่ไหลมาสู่ที่ดินของตนโดยธรรมชาติ ดังที่ปรากฏในมาตรา ๑๓๓^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมชาติจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน ทั้งเจ้าของที่ดินที่อยู่สูงกว่าจะกันเอาน้ำนั้นไว้ใช้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่ที่ดินของตนเท่านั้น ไม่อาจกักไว้จนผู้ที่อยู่ต่ำลงไปไม่อาจใช้ได้และถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ (๑) และ (๗)^{๑๐} และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒๔) และ (๒๗)^{๑๑} จะได้

^๙ มาตรา ๑๓๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมชาติจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน

น้ำไหลตามธรรมชาติมายังที่ดินต่ำ และจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซ้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกันเอาน้ำนั้นไว้ใช้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน

^{๑๐} มาตรา ๖๗ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

ฯลฯ

ฯลฯ

กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาทางน้ำและทรัพยากรธรรมชาติ แต่ก็ได้หมายความว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจนกระทบต่อสิทธิพื้นฐานของบุคคลจนทำให้บุคคลอื่นไม่สามารถได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านเข้าไปในพื้นที่ของตนได้ สำหรับอำนาจหน้าที่การดูแลบำรุงรักษานั้น แม้อาจมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ลำน้ำนั้นไหลผ่านก็ตาม แต่ย่อมจะต้องถือว่าเมื่อลำน้ำไหลผ่านเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมมีหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาและเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย และในการดูแลบำรุงรักษาดังกล่าวจะต้องไม่ทำในลักษณะที่ทำให้ผู้ที่อยู่ท้ายน้ำไม่สามารถใช้น้ำนั้นได้ ซึ่งในการนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกำลังเงินเข้มแข็งกว่าจะช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกำลังเงินอ่อนแอกว่าก็ย่อมสามารถทำได้ในลักษณะของการร่วมมือหรือให้ความอนุเคราะห์ต่อกัน แต่จะอ้างสิทธิใดๆ เพื่อเรียกเก็บในลักษณะเป็นประโยชน์ตอบแทนการใช้น้ำจากอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ ด้วยเหตุนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลทำดีจึงไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากเทศบาลนครนครศรีธรรมราช

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๖