

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลคิดค่าน้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาคได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๖๐๖/๖๓๐ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ สรุปความได้ว่า การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ได้ดำเนินการก่อสร้างระบบประปาสุขาภิบาลลานหอยบนที่ดินที่ก่อสร้างที่ว่าการอำเภอบ้านด่านลานหอยมีเนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ โดยอาศัยน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำเกิดผลมาทำการผลิตน้ำตั้งแตปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านได้มีหนังสือ ที่ สท ๗๓๒๐๑/๒๒๔ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๔ หาเรียนนายอำเภอบ้านด่านลานหอยว่า โดยที่พระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ ได้กำหนดให้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกและ (๗) คัดลอก ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและ (๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ จึงเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลดูแลและรักษาทางน้ำและทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับอ่างเก็บน้ำเป็นแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น และต้องมีค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา จึงน่าจะถือได้ว่าอ่างเก็บน้ำเกิดผลเป็นทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน ดังนั้น หากหน่วยงานใดหารายได้จากทรัพย์สินดังกล่าว จึงน่าจะมีค่าตอบแทนคืนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านเพื่อทดแทนค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาด้วย จึงขอหารือว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านจะออกข้อบัญญัติต้องการการบริหารส่วนตำบลหรือเรียกเก็บค่าใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำเกิดผลจากสำนักงานประปาสุโขทัยได้หรือไม่ และมีแนวทางดำเนินการอย่างไร นั้น

กปภ. เห็นว่าการที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านจะคิดค่าน้ำดิบ หน่วยละ ๕๐ สตางค์/ลูกบาศก์เมตร โดยจ่ายเป็นรายเดือนตามมาตรวัดน้ำที่สำนักงานประปาสุโขทัยได้ติดตั้งไว้ โดยอ้างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น กฎหมายทั้งสองฉบับไม่ได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านในการออกข้อบัญญัติต้องการการบริหารส่วนตำบลเพื่อเรียกเก็บ

ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบหรือเรียกเก็บค่าน้ำดิบโดยตรงจากการที่ กปภ. นำน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำเกิดผลมาใช้ผลิตน้ำประปาในกิจการของ กปภ. อีกทั้งอ่างเก็บน้ำเกิดผลเป็นทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ประชาชนรวมทั้ง กปภ. ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ กปภ. มีอำนาจหน้าที่ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุข โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ จึงมีสิทธิใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะดังกล่าวได้ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านไม่มีสิทธิออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบหรือเรียกเก็บค่าน้ำดิบโดยตรงจากการที่ กปภ. ใช้น้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำเกิดผลในการผลิตน้ำประปาแต่อย่างใด

กปภ. จึงขอหารือว่า ความเห็นของ กปภ. เกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลและสิทธิในการเรียกเก็บค่าน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำเกิดผลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านถูกต้องหรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของการประปาส่วนภูมิภาค โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน) และผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาคแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ที่ดินที่ใช้ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเกิดผลอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติรามคำแหง โดยเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๒๖ จังหวัดสุโขทัยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ในขณะนั้นให้ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำในที่ดินดังกล่าว ซึ่งจังหวัดสุโขทัยได้ขอความร่วมมือจากหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ๓๔ สำนักงานพัฒนาภาค ๓ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการทหารสูงสุด ให้เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเกิดผล ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๑ หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ๓๔ ฯ ได้ทำหนังสือมอบอ่างเก็บน้ำเกิดผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน อำเภอบ้านด่านลานหอย จังหวัดสุโขทัย รับผิดชอบดูแลรักษาตลอดจนการใช้ประโยชน์ของอ่างเก็บน้ำ ซึ่งปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านเป็นผู้รับผิดชอบดูแลรักษาอ่างเก็บน้ำ โดยใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน ส่วนการประปาส่วนภูมิภาคได้นำน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำเกิดผลมาใช้ผลิตน้ำประปาเพื่อจำหน่ายแก่ประชาชนทั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านและเขตเทศบาลตำบลลานหอย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยคิดค่าน้ำประปาในอัตราเดียวกัน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้ที่ดินที่ใช้ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเกิดผลจะอยู่ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติรามคำแหง ซึ่งอยู่ในการดูแลรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชก็ตาม แต่เมื่อกรมป่าไม้ในขณะนั้นได้อนุญาตให้จังหวัดสุโขทัยก่อสร้างอ่างเก็บน้ำได้ และจังหวัดสุโขทัยได้มอบให้หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ๓๔ ฯ เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง และ

เมื่อสร้างเสร็จแล้วหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ๓๔ ฯ ได้ทำหนังสือมอบอ่างเก็บน้ำเกิดผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน อำเภอบ้านด่านลานหอย จังหวัดสุโขทัย รับผิดชอบดูแลรักษาตลอดจนใช้ประโยชน์อ่างเก็บน้ำเกิดผลแล้ว จากการอนุญาตของกรมป่าไม้และการส่งมอบของหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ จึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำดังกล่าวและมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาอ่างเก็บน้ำโดยใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน ดังนั้น เมื่อการประปาส่วนภูมิภาคนำน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำเกิดผลไปใช้ผลิตน้ำประปาเพื่อจำหน่ายแก่ประชาชนอันมีลักษณะเป็นการดำเนินการเชิงพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่านจึงสามารถเรียกเก็บค่าใช้น้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาคได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๒

^๑มาตรา ๗๑ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น