

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การวางท่อประปาของการประปานครหลวงในเขตทางพิเศษ  
ของการทางพิเศษ แห่งประเทศไทย

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ กทพ ๐๙/๐๓๙๘ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การประปานครหลวง ได้แจ้งขอดำเนินการวางท่อประปาใหม่ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๑,๐๐๐ มม. บริเวณทางแยกต่างระดับสุขุมวิท ศรีนครินทร์ เทพารักษ์ และบางนา-ตราด ความยาวแห่งละประมาณ ๑.๕ กิโลเมตร พร้อมโครงการก่อสร้างทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ ต่อการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ซึ่ง กทพ. ได้แจ้งอนุญาตให้การประปานครหลวงดำเนินการวางท่อประปาดังกล่าวได้ โดยขอให้การประปานครหลวงแต่งตั้งตัวแทนมาลงนามในสัญญาให้ใช้ที่ดินกับ กทพ. แต่การประปานครหลวงไม่ตกลงยินยอมทำสัญญาโดยให้เหตุผลว่าการประปานครหลวงมีอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวงฯ ในการวางท่อเพื่อส่งและจำหน่ายน้ำประปาผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้โดยมิต้องขออนุญาตและไม่ต้องทำสัญญาการใช้ที่ดินกับ กทพ. และต่อมา กทพ. และการประปานครหลวงได้มีหนังสือติดต่อกันหลายครั้งตามลำดับ ดังนี้

(๑) กทพ. ได้มีหนังสือที่ กทพ ๐๙/๒๕๑๑ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งอนุญาตให้การประปานครหลวงดำเนินการวางท่อประปาใหม่ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๑,๐๐๐ มม. บริเวณทางแยกต่างระดับสุขุมวิท ศรีนครินทร์ เทพารักษ์ และบางนา-ตราดความยาวแห่งละประมาณ ๑.๕ กิโลเมตร พร้อมโครงการก่อสร้างทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ได้ โดยขอให้ กทพ. แต่งตั้งตัวแทนมาลงนามในสัญญาให้ใช้ที่ดินกับ กทพ.

(๒) การประปานครหลวงได้มีหนังสือที่ มท ๕๔๒๓.๑/๑๔๔๑๔ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ แจ้งว่าการประปานครหลวงมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวงฯ ในการวางท่อเพื่อส่งและจำหน่ายน้ำประปาผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้ โดยมิต้องขออนุญาตและไม่ต้องทำสัญญาการใช้ที่ดิน การประปานครหลวงจึงขอเปลี่ยนแปลงการขออนุญาตเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘ ดังกล่าว โดยไม่ทำสัญญาการใช้ที่ดินกับ กทพ.

(๓) กทพ. ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กทพ ๐๙/๘๓๓ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๙ แจ้งว่า แม้การประปานครหลวงจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะเข้าดำเนินการวางท่อประปาในพื้นที่ของ กทพ. ได้ แต่ กทพ. มีอำนาจตาม ข้อ ๒๘ และข้อ ๒๙ ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐๑ (ปัจจุบันเป็นมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ.

๒๕๕๐) ซึ่งคุ้มครองพื้นที่ของ กทพ. อยู่เช่นกัน ดังนั้น การประปานครหลวงจะต้องขออนุญาต และทำความตกลงกับ กทพ. ก่อนจึงจะเข้ามาใช้พื้นที่ได้ หากการประปานครหลวงไม่ทำสัญญากับ กทพ. การประปานครหลวงควรจะยอมรับเงื่อนไขของ กทพ. ว่าหากมีกรณีที่เกิดความเสียหาย หรือมีความจำเป็นต้องรื้อย้ายแนวท่อประปาดังกล่าวการประปานครหลวงจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายโดยตรง

(๔) การประปานครหลวงได้มีหนังสือที่ มท ๕๔๒๓.๑/๕๔๖๖ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ แจ้งว่า การใช้อำนาจในการวางท่อประปาตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติ การประปานครหลวงฯ นั้น ใช้ได้กับการวางท่อประปาทุกขนาด โดยหากเกิดความเสียหายขึ้นแก่ เจ้าของที่ดิน การประปานครหลวงก็ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังกล่าว ส่วนการรื้อย้ายแนวท่อประปาในกรณีเกิดความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน ส่วนรวม การประปานครหลวงอาจดำเนินการรื้อย้ายโดยพิจารณาเรื่องค่าใช้จ่ายเป็นราย ๆ ไป

(๕) กทพ. ได้มีหนังสือที่ กทพ ๐๙/๗๖๗ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ แจ้งว่า กทพ. มีอำนาจตามข้อ ๒๘ และข้อ ๒๙ ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ ในการห้ามมิให้ ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นในทางพิเศษหรือเพื่อเชื่อมติดต่อกับทางพิเศษ เว้นแต่กิจการอันเป็น สาธารณูปโภคให้ขออนุญาตและทำความตกลงกับ กทพ. เสียก่อน จึงจะกระทำได้ ซึ่ง กทพ. มี เงื่อนไขในการอนุญาตว่า หากมีกรณีเกิดความเสียหายหรือความจำเป็นต้องรื้อย้ายแนวท่อประปา การประปานครหลวงจะต้องเป็นผู้ดำเนินการและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายโดยตรง ดังนั้น หากการ ประปานครหลวงยอมรับเงื่อนไข กทพ. ก็จะอนุญาตให้การประปานครหลวงวางท่อประปาในพื้นที่ ของ กทพ. ได้

(๖) กทพ. ได้มีหนังสือที่ กทพ ๐๙/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๐ แจ้ง ให้การประปานครหลวงแต่งตั้งตัวแทนมาทำสัญญาให้ใช้ที่ดินกับ กทพ. เพื่อวางท่อประปาใน โครงการก่อสร้างทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

(๗) การประปานครหลวงได้มีหนังสือที่ มท ๕๔๒๓.๑/๒๐๔๐๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แจ้งว่า ตามที่ กทพ. ได้แจ้งให้การประปานครหลวงแต่งตั้งตัวแทนมาทำ สัญญาให้ใช้ที่ดินกับ กทพ. นั้น การประปานครหลวงได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่า ได้มีการ ดำเนินการวางท่อบริเวณดังกล่าวตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ โดยใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ แห่ง พระราชบัญญัติการประปานครหลวงฯ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องทำสัญญาการใช้ที่ดินกับ กทพ.

อย่างไรก็ตาม ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การประปานครหลวงได้มีคำสั่งการ ประปานครหลวงที่ ๑๕๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เรื่อง มอบอำนาจให้พนักงาน ปฏิบัติงานแทนผู้ว่าการ เพื่อบริหารอำนาจให้ผู้อำนวยการฝ่ายสำรวจและออกแบบ ปฏิบัติงานแทน ผู้ว่าการการประปานครหลวง ลงนามในสัญญาให้ใช้ที่ดินเพื่อวางท่อประปากับ กทพ. พร้อมทั้ง กำหนดให้ผู้อำนวยการฝ่ายสำรวจและออกแบบมอบอำนาจดังกล่าวให้พนักงานผู้หนึ่งผู้ใดในสาย การบังคับบัญชาของฝ่ายสำรวจและออกแบบเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงาน สามารถปฏิบัติงานการขออนุญาตวางท่อประปาในพื้นที่ของ กทพ. ที่มีเงื่อนไขให้การประปานคร หลวงต้องทำสัญญาการใช้ที่ดินในการวางท่อประปาให้เป็นไปตามเป้าหมายและสำเร็จลุล่วงไปได้

ด้วยดี ด้วยเหตุนี้ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๐ หัวหน้าส่วนกรรมสิทธิ์ที่ดินภาค ๑,๒ กองบริหารกรรมสิทธิ์ที่ดิน ฝ่ายสำรวจและออกแบบ ผู้รับมอบอำนาจจากผู้อำนวยการฝ่ายสำรวจและออกแบบจึงได้มาลงนามในสัญญาให้ใช้ที่ดินเพื่อวางท่อประปาในเขตทางพิเศษเฉลิมมหานครกับ กทพ. ตามสัญญาเลขที่ กทพ/ช/รบ/๐๐๕/๑๕/๒๕๕๐

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว กทพ. จึงมีความเห็นว่า ในการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคใช้พื้นที่ในเขตทางพิเศษเพื่อปักเสาพาดสายหรือวางท่อ จำเป็นต้องให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำความตกลงกับ กทพ. ด้วยการจัดทำสัญญาการใช้ที่ดินตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทยฯ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบและระมัดระวังมิให้พื้นที่ที่อนุญาตเกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ ส่วนการที่การประปานครหลวงไม่ตกลงยินยอมทำสัญญาให้ใช้ที่ดินเพื่อวางท่อประปาในโครงการก่อสร้างทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ กับ กทพ. โดยแจ้งว่าการประปานครหลวงมีอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวงฯ ในการวางท่อเพื่อส่งและจำหน่ายน้ำประปาผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ โดยไม่ต้องขออนุญาตและไม่ต้องทำสัญญาการใช้ที่ดินนั้น ในหลักการใช้กฎหมายกรณีที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกินกว่าหนึ่งฉบับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องใช้กฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งกัน ดังนั้น การประปานครหลวงจะต้องดำเนินการตามกฎหมายของ กทพ. ด้วย และเพื่อให้ได้ข้อยุติและความชัดเจนในการปฏิบัติงาน กทพ. จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของ กทพ. ดังกล่าวข้างต้นถูกต้องและสอดคล้องกับข้อกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และผู้แทนการประปานครหลวง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าการที่มาตรา ๓๗<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใดหรือปลูกต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ในทางพิเศษ หรือเพื่อเชื่อมต่อกับทางพิเศษ เว้นแต่กรณีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคมีความจำเป็นต้องปักเสาพาดสาย หรือวางท่อในเขตทางพิเศษ หรือเพื่อข้ามหรือ

<sup>๑</sup> มาตรา ๓๗ ภายใต้อำนาจมาตรา ๓๖ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใดหรือปลูกต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ในทางพิเศษ หรือเพื่อเชื่อมต่อกับทางพิเศษ เว้นแต่กรณีหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคมีความจำเป็นต้องปักเสาพาดสาย หรือวางท่อในเขตทางพิเศษ หรือเพื่อข้ามหรือลอดทางพิเศษ ให้หน่วยงานของรัฐนั้นทำความตกลงกับ กทพ. ก่อน และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ในเหตุลักษณะของงานหรือในเรื่องค่าเช่า ให้เสนอรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่การดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำโดยเอกชนที่ได้รับสัมปทาน กทพ. อาจเรียกเก็บค่าตอบแทนในการใช้พื้นที่ดังกล่าวได้

โรงเรือนหรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้น หรือต้นไม้หรือพืชผลที่ปลูกขึ้นโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้ กทพ. มีอำนาจรื้อถอนหรือทำลายตามควรแต่กรณี ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๓๖ วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ลวดทางพิเศษ ให้นำหน่วยงานของรัฐนั้นทำความตกลงกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ก่อน และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ เหตุลักษณะของงานหรือในเรื่องค่าเช่า ให้เสนอรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด นั้น บทบัญญัติดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับการใช้ทางพิเศษ อันจะทำให้วัตถุประสงค์ของการจัดสร้างทางพิเศษสามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่ต้องการอำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ โดยบุคคลอื่นในเขตทางพิเศษจึงจำกัดให้กระทำได้เพียงในขอบเขตข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๗<sup>๒</sup> เท่านั้น คือ ต้องเป็นการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคที่มีความจำเป็นต้องปกเสภาพาดสาย หรือวางท่อในเขตทางพิเศษ หรือเพื่อข้ามหรือลวดทางพิเศษ โดยมีเงื่อนไขว่าหน่วยงานของรัฐนั้นต้องทำความตกลงกับ กทพ. ก่อน

สำหรับกรณีนี้ เมื่อการประปานครหลวงซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ มีวัตถุประสงค์หลักในการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา และการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ อันเป็นกิจการสาธารณูปโภค การดำเนินการกิจการของการประปานครหลวงจึงเป็นการดำเนินการที่อยู่ภายในขอบเขตข้อยกเว้นของมาตรา ๓๗<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทยฯ นอกจากนี้ มาตรา ๓๘<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวงฯ ยังบัญญัติให้อำนาจการประปานครหลวงไว้เป็นพิเศษโดยให้สามารถใช้ที่ดินของบุคคลอื่นในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ได้ ดังนั้น การประปานครหลวงจึงสามารถดำเนินการวางท่อประปาในเขตทางพิเศษได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนที่การประปานครหลวงจะเข้ามาดำเนินการวางท่อประปาในเขตทางพิเศษ การประปานครหลวงจะต้องทำความตกลงกับ กทพ.

<sup>๒</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๓</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๔</sup> มาตรา ๓๘ ในการส่งและการจำหน่ายน้ำ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไป ได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน

ให้การประปานครหลวงมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร สำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป ในบริเวณที่กำหนดนี้ให้การประปานครหลวงมีอำนาจตัดฟันต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ในจำนวนเงินค่าทดแทน ให้นำมาตรา ๓๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปในภายหน้าผู้ใดจะมาเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้การประปานครหลวงแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

เสียก่อน ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทยฯ และถ้าปรากฏว่า กทพ. กับการประปานครหลวงไม่สามารถตกลงกันได้ไม่ว่าเพราะเหตุลักษณะของงานหรือในเรื่องค่าเช่า ก็สมควรที่ กทพ. จะเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้วินิจฉัยต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๒