

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างคลองส่งน้ำดิบ
และโรงงานผลิตน้ำประปา

การประปานครหลวงได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๔๒๐-๑-๑/๒๗๑๓๐ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยการประปานครหลวง ได้มีแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่สถานีสูบน้ำดิบบางเลน โดยพื้นที่ดังกล่าวได้มีการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลบางภาษี ตำบลบางเลน ตำบลคลองนกกระทุง ตำบลนราภิรมย์ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ตำบลทิววัฒนา ตำบลหนองเพรางาย อำเภอไทรน้อย ตำบลบางคูวัด อำเภอบางบัวทอง ตำบลบ้านใหม่ ตำบลบางแม่นาง ตำบลบางใหญ่ ตำบลบางม่วง อำเภอบางใหญ่ และตำบลบางคูเวียง ตำบลปลายบาง ตำบลศาลากลาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม และอำเภอไทรน้อย อำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อสร้างคลองส่งน้ำดิบและโรงงานผลิตน้ำประปา โดยได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ของการเวนคืนเสร็จสิ้นแล้ว และการประปานครหลวงมีความประสงค์จะพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว โดยแบ่งการพัฒนาเป็นสามส่วนคือ

ส่วนที่ ๑ สำหรับก่อสร้างท่อส่งน้ำดิบ (ท่อลอดแม่น้ำท่าจีน) เพิ่มเพื่อรองรับการขยายกำลังผลิต

ส่วนที่ ๒ สำหรับการปรับปรุงภูมิทัศน์และพื้นที่โดยรอบสถานีสูบน้ำ

ส่วนที่ ๓ สำหรับการก่อสร้างคลองอ้อม (Bypass Canal) เพื่อรองรับการขยายกำลังผลิต

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเลนฯ มีได้นิยามคำว่า “คลองส่งน้ำดิบ” และ “โรงงานผลิตน้ำประปา” ไว้ หากมีการก่อสร้างตามแผนทั้งสามส่วนและได้ทำขึ้นในบริเวณที่ได้เวนคืนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานและขยายกำลังผลิตจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น เพื่อให้ได้ความชัดเจน การประปานครหลวงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม และอำเภอไทรน้อย อำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ระบุไว้เพื่อสร้างคลองส่งน้ำดิบและโรงงานผลิตน้ำประปา จะหมายรวมถึงการก่อสร้างท่อลอด อาคาร คลองอ้อม หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือไม่

๒. การที่การประปานครหลวงได้นำที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการตามโครงการแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่สถานีสูบน้ำดิบบางเลน เป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินหรือไม่ และขัดต่อพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าวของการประปา นครหลวง โดยมีผู้แทนการประปานครหลวงเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า โครงการแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่สถานีสูบน้ำดิบบางเลนในส่วนที่ ๑ เป็นการก่อสร้างท่อส่งน้ำดิบเพิ่มจำนวน ๕ เส้น เพื่อรองรับการขยายกำลังผลิต อยู่ในแนวเขตที่ดินที่การประปานครหลวงได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอกำแพงแสน อำเภอดอนตูม อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลท่าม่วง ตำบลทุ่งทอง อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี และตำบลทุ่งบัว ตำบลกำแพงแสน ตำบลดอนข่อย อำเภอกำแพงแสน ตำบลลำลูกบัว อำเภอดอนตูม ตำบลดอนตูม ตำบลบางเลน อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อสร้างคลองส่งน้ำดิบ ส่วนที่ ๒ การปรับปรุงภูมิทัศน์และพื้นที่โดยรอบสถานีสูบน้ำ และส่วนที่ ๓ การก่อสร้างคลองอ้อม อยู่ในแนวเขตที่ดินที่การประปานครหลวงได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลบางภาษี ตำบลบางเลน ตำบลคลองนกกระทุง ตำบลนราภิรมย์ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ตำบลทิวพัฒนา ตำบลหนองเพรางาย อำเภอไทรน้อย ตำบลบางคูรัด อำเภอบางบัวทอง ตำบลบ้านใหม่ ตำบลบางแม่นาง ตำบลบางใหญ่ ตำบลบางม่วง อำเภอบางใหญ่ และตำบลบางคูเวียง ตำบลปลายบาง ตำบลศาลากลาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม และอำเภอไทรน้อย อำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อสร้างคลองส่งน้ำดิบ และโรงงานผลิตน้ำประปา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารื้อประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า ที่ดินในแนวเขตเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ประโยชน์ในการสร้างคลองส่งน้ำดิบและโรงผลิตน้ำประปาตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างท่อส่งน้ำดิบ การปรับปรุงภูมิทัศน์ และพื้นที่โดยรอบสถานีสูบน้ำ อาคารสำนักงานหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น และคลองอ้อม ได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล โดยมาตรา ๔๒^๒ บัญญัติว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้

^๒มาตรา ๔๒ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้น ภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดหลักการการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐไว้เช่นเดียวกันว่า จะกระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น นอกจากนี้ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ยังได้กำหนดว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุความประสงค์ของการเวนคืนไว้ด้วย ดังนั้น หากรัฐเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเพื่อการใด ย่อมมีพันธะที่จะต้องใช้ที่ดินที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและเพื่อประโยชน์สาธารณะ และแม้จะได้ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามกฎหมายแล้วก็ตาม รัฐก็ยังมีพันธะที่จะต้องใช้ที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนต่อไป ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครุภัณฑ์) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๔^๕ เพราะเป็นการได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน

สำหรับกรณีการก่อสร้างท่อส่งน้ำดิบและคลองอ้อมเพื่อรองรับการขยายกำลังผลิต เห็นว่า เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการก่อสร้างท่อส่งน้ำดิบ^๖ เพื่อใช้ส่งน้ำจากแหล่งน้ำดิบไปสู่

^๓มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิบบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

^๔มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕บันทึก เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ที่ ๕๑๘๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๔)

^๖พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. ๒๕๒๖

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“คลองประปา” หมายความว่า คลองที่การประปาใช้เก็บน้ำและส่งน้ำที่ได้มาจากแหล่งน้ำดิบ คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ เพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปาตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นคลองประปา ตามมาตรา ๕

ฯลฯ

ฯลฯ

“ท่อส่งน้ำดิบ” หมายความว่า ท่อส่งน้ำดิบที่ใช้ในการผลิตน้ำประปาของการประปารวมทั้งท่ออื่นใดซึ่งส่งน้ำดิบจากคลองประปาตลอดไต่คลองอื่นที่มีใช้คลองประปา”

ฯลฯ

ฯลฯ

คลองประปา เพื่อประโยชน์ในการผลิตน้ำประปา และการก่อสร้างคลองอ้อมซึ่งมีลักษณะเป็นคลองเปียงเพื่อใช้เป็นคลองส่งน้ำดิบเช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่า คลองส่งน้ำดิบ ท่อส่งน้ำดิบ และคลองอ้อม เป็นส่วนหนึ่งของระบบส่งน้ำในกระบวนการผลิตน้ำประปา เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการประปานครหลวงตามมาตรา ๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้กำหนดให้การประปานครหลวงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาแหล่งน้ำดิบและจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา ผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ และดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือเป็นประโยชน์แก่การประปา ประกอบกับมาตรา ๗^๘ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่กำหนดให้การผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา และการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบโดยการประปานครหลวงเป็นกิจการสาธารณูปโภค การก่อสร้างท่อส่งน้ำดิบและคลองอ้อมจึงเป็นการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปาอันเป็นการดำเนินการเพื่อกิจการสาธารณูปโภค ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อสร้างคลองส่งน้ำดิบและโรงผลิตน้ำประปามาใช้ในการก่อสร้างท่อส่งน้ำดิบและคลองอ้อมตามโครงการแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่สถานีสูบน้ำดิบบางเลนอยู่ในขอบวัตถุประสงค์เดิมของการเวนคืนตามที่กฎหมายกำหนดไว้และการประปานครหลวงสามารถดำเนินการได้

ส่วนกรณีการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นและการปรับปรุงภูมิทัศน์ และพื้นที่โดยรอบสถานีสูบน้ำ เห็นว่า เป็นการพัฒนาพื้นที่เดิมที่การประปานครหลวงเวนคืนมา และได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการสร้างคลองส่งน้ำดิบและโรงผลิตน้ำประปาแล้ว การก่อสร้างอาคารสำนักงานและอาคารที่พักอาศัยเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานและเพิ่มประสิทธิภาพแก่พนักงานการประปานครหลวงในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการผลิตน้ำประปา อีกทั้งการปรับปรุงภูมิทัศน์และพื้นที่โดยรอบสถานีสูบน้ำเป็นการรักษาสภาพแวดล้อมของสถานีสูบน้ำดิบบางเลนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตน้ำประปาให้ได้มีการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม และทำให้บริเวณโดยรอบเกิดความสวยงามและเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่การประปานครหลวงสามารถดำเนินการได้

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๗

“มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า “การประปานครหลวง” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) สำรอง จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา

(๒) ผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ และควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่ดังกล่าว

(๓) ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือเป็นประโยชน์แก่การประปา

“มาตรา ๗ การผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา และการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบโดยการประปานครหลวง เป็นกิจการสาธารณูปโภค และให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอันว่าด้วยการนั้น