

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม
การใช้น้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ได้มีหนังสือที่ มท ๕๕๖๐๔-๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา เคยมีความเห็นเกี่ยวกับกรณีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาคจากผู้ใช้น้ำในแหล่งน้ำที่อยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น ๒ แนวทาง คือ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง การเรียกผลประโยชน์ตอบแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลทำดี กรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราชนำน้ำในลำคลองทำดี ไปผลิตเป็นน้ำประปา (เรื่องเสร็จที่ ๗๙๐/๒๕๔๖) และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลคิดค่าน้ำดิบจากการประปาส่วนภูมิภาค (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๒/๒๕๕๒)

องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นได้นำแนวความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๓๗๒/๒๕๕๒ มาเป็นแนวทางในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น เรื่อง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบจากผู้ใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็น โดยกำหนดให้ กปภ. ต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบในอัตรา ลูกบาศก์เมตรละ ๕๐ สตางค์ต่อเดือน โดยคิดจากมาตรวัดน้ำ สำหรับเอกชน บริษัท และห้างร้าน เสียค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบในอัตรา ๕๐๐ บาทต่อครั้ง โดยคิดจากการขออนุญาตใช้น้ำ เริ่มจัดเก็บตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป นั้น

อ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นซึ่งตั้งอยู่ในลุ่มน้ำลำจักราช มีเนื้อที่ประมาณ ๒,๔๕๐ ไร่ ครอบคลุมเขตพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลเขียวยางพารา องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น องค์การบริหารส่วนตำบลท่าโพธิ์ชัย และ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นพัฒนา อำเภอหนองกี่ จังหวัดบุรีรัมย์ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้เข้าทำการสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูล ลักษณะทั่วไปของพื้นที่ชุ่มน้ำทุ่งกระเต็น และในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ กรมทรัพยากรน้ำได้จัดทำโครงการฟื้นฟู แหล่งน้ำทุ่งกระเต็น โดยมีวัตถุประสงค์ในการ (๑) อนุรักษ์และปรับปรุงพื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพการเก็บกักน้ำให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรในด้านต่างๆ (๒) ปรับปรุงระบบระบายน้ำ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๕๖๖ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ การบริหารจัดการน้ำ และเพื่อบรรเทาปัญหาอุทกภัย (๓) ปรับภูมิทัศน์ ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวและสถานที่พักผ่อนของชุมชน และ (๔) ป้องกันการบุกรุกเข้าครอบครองพื้นที่ ของราษฎร ทั้งนี้ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จกรมทรัพยากรน้ำจะได้มอบให้จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลรักษาตลอดจนการใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำ

กปภ. เห็นว่า การที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นอาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น เรื่อง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบจากผู้ใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็น นั้น เมื่อพิจารณากฎหมายดังกล่าวแล้วไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบหรือเรียกเก็บค่าน้ำดิบโดยตรงจากการใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติและถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นออกข้อบัญญัติดังกล่าวโดยมีบทบัญญัติว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบเพียงเรื่องเดียว มิได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแลรักษา และบำรุงรักษาอ่างเก็บน้ำและน้ำในอ่างเก็บน้ำดังกล่าวเพื่อเป็นฐานในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม จึงเห็นได้ว่าการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในกรณีนี้มีลักษณะเป็นการซื้อขายน้ำซึ่งเป็นทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงเป็นการมิชอบ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจที่จะกระทำได้ และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นในการออกข้อบัญญัติขึ้นใช้บังคับในเขตตน ดังนั้น กปภ. จึงขอหารือว่าความเห็นของ กปภ. ข้างต้นนี้ถูกต้องหรือไม่ เพื่อจะได้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของ กปภ. โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น และผู้แทน กปภ. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า อ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำรับน้ำจากที่สูงที่ไหลลงมาและเป็นแหล่งรับน้ำตามธรรมชาติ ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงอ่างเก็บน้ำในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นสามารถใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำเพื่อการเกษตรตามฤดูกาล และยังเป็นแหล่งน้ำสำหรับ กปภ. นำไปใช้ผลิตน้ำประปาเพื่อจำหน่ายให้กับชุมชนต่างๆ ในอำเภอหนองกี่ แต่ไม่ได้จำหน่ายให้กับประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็น เนื่องจาก กปภ. เห็นว่าชุมชนที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นมีลักษณะกระจายตัว การวางท่อประปาเพื่อให้ครอบคลุมทุกพื้นที่จะต้องใช้งบประมาณมากไม่คุ้มค่า ด้วยเหตุนี้ ประชาชนในพื้นที่จึงเรียกร้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบจาก กปภ. แต่ปัจจุบัน กปภ. ยังมิได้ชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของ กปภ. ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมข้างต้นแล้ว เห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นปัญหาโดยสรุปว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นสามารถออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจาก กปภ. ในการใช้น้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นเป็นแหล่งรับน้ำตามธรรมชาติซึ่งประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่อ่างเก็บน้ำตั้งอยู่อันได้แก่ตำบลแย้ปราสาท ตำบลท่าโพธิ์ชัย ตำบลทุ่งกระตาดพัฒนา และตำบลทุ่งกระเต็น อำเภอหนองกี่ จังหวัดบุรีรัมย์ สามารถใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ จากอ่างเก็บน้ำเรื่อยมา อ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีไว้สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวกับน้ำในอ่างเก็บน้ำ เมื่อน้ำดังกล่าวเป็นน้ำฝน

^๑ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

๑. ลาน ๒. ลาน
(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายตลิง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
๑. ลาน ๒. ลาน

และน้ำตามธรรมชาติที่ไหลจากที่สูงลงสู่อ่างเก็บน้ำ น้ำในอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นจึงย่อมเป็นทรัพยากรธรรมชาติซึ่งผู้ใดจะอ้างเอาเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวมิได้

กรณีตามข้อหาเรื่องนี้จึงมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง การเรียกผลประโยชน์ตอบแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลทำดี กรณีเทศบาลนครนครราชสีมาในลำคลองทำดีไปผลิตเป็นน้ำประปา^๒ โดยเห็นว่า แม้ว่าการบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นจะมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็น ตามมาตรา ๖๗ (๗)^๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงและดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากน้ำในอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นตามมาตรา ๑๖ (๒๔) และ (๒๗)^๔ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาก็ตาม แต่การมีอำนาจหน้าที่และภาระดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นจะอ้างสิทธิใดๆ เพื่อเรียกเก็บผลประโยชน์ตอบแทนการใช้น้ำในอ่างเก็บน้ำทุ่งกระเต็นจากผู้อื่นมิได้ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นจะออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๗๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ นั้น ต้องเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้เสียค่าธรรมเนียม และผู้เสียค่าธรรมเนียมได้รับประโยชน์จากบริการนั้นโดยตรง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๓ (๑๙)^๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นจึงไม่สามารถออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบในกรณีนี้ได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า ปัญหาการเรียกร้องให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้น้ำดิบในเรื่องนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ กปภ. มิได้จัดจำหน่ายน้ำประปาให้แก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเต็นโดยพิจารณาจากเหตุความคุ้มค่า

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกผลประโยชน์ตอบแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลทำดี กรณีเทศบาลนครนครราชสีมาในลำคลองทำดีไปผลิตเป็นน้ำประปา (เรื่องเสร็จที่ ๗๙๐/๒๕๔๖) ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๖๖ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓มาตรา ๖๗ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

๑. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๒. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

^๔มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

๑. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
๓. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

^๕มาตรา ๗๑ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

^๖มาตรา ๒๓ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

๑. ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้น้ำหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

ในการให้บริการแต่เพียงประการเดียว ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติให้ กปภ. มีวัตถุประสงค์ในการจัดส่งและจำหน่ายน้ำประปาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุขปึก โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญแล้ว การมิได้จัดจำหน่ายน้ำประปาโดยพิจารณาเพียงความคุ้มทุนแต่มิได้คำนึงถึงสุขภาพอนามัยและประโยชน์ที่ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระเด็นจะได้รับ จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง กปภ.

(นายอัคร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๕

^๗ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” เรียกโดยย่อว่า “กปภ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุขปึก โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ