บันทึกข้อความ

หน่วยงาน ฝ่ายกฎหมาย

ที่ ฝกม ๑๙๒ /๒๕๖๔ **วันที่** ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๔

เรื่อง ข้อพิจารณาเกี่ยวกับเอกสารการติดตั้งประปาใหม่

เรียน ผจ.สสสภ.

๑. เรื่องเดิม

ตามที่ สสสภ. มีบันทึกข้อความ ที่ กรกสสสภ ที่ ๓๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๔ ขอหารือคำนิยามหรือความหมายของคำว่า "ทะเบียนบ้าน" ที่ปรากฏในระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ ๕๐ ว่าด้วยการติดตั้งประปา พ.ศ. ๒๕๕๘ และคำว่า "หลักฐานการเป็นเจ้าของ หรือการมีสิทธิครอบครอง หรือการมีกรรมสิทธิ์ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่จะขอใช้น้ำประปา" ที่ปรากฏในคำสั่งการประปานครหลวง ที่ ๕๐๐/๒๕๕๘ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติและอัตราค่าใช้จ่ายในการติดตั้งประปา ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๘ ว่าทั้งสองคำมีความหมายเป็นอย่างเดียวกันหรือไม่ อย่างไร พร้อมกับขอหารือกรณีการใช้ทะเบียนซึ่งออกให้แก่บ้านที่ก่อสร้างในที่บุกรุกมาเป็นหลักฐานประกอบการขอใช้น้ำประปา นั้น

๒. ข้อพิจารณา

ฝกม. พิจารณาแล้ว มีความเห็นเป็นรายประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก "ทะเบียนบ้าน" กับ "หลักฐานการเป็นเจ้าของ หรือการมีสิทธิครอบครอง หรือการมีกรรมสิทธิ์ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่จะขอใช้น้ำประปา" เป็นอย่างเดียวกันหรือไม่ อย่างไร

เห็นว่า "ทะเบียนบ้าน" เป็นเอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจัดระเบียบด้านประชากร และคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชนในด้านการอยู่อาศัย โดย "เจ้าบ้าน" ในทะเบียนบ้านอาจจะเป็นผู้ครอบครองบ้านในฐานะเป็นเจ้าของ ผู้เช่า หรือมิใช่เจ้าของเจ้าของบ้านก็ได้ และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรเท่านั้น มิได้ทำให้เกิดสิทธิในการครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในบ้านหรือที่ดินตามกฎหมายอื่นแต่อย่างใด นอกจากนั้นในเนื้อหาของทะเบียนบ้านจะแสดงเพียงเลขประจำบ้านแต่ละบ้าน และรายการของคนทั้งหมดผู้อยู่ในบ้าน ไม่ได้แสดงว่าผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเหนือบ้านหรือที่ดินอันเป็นที่ตั้งของบ้านนั้น ซึ่งเคยมีคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ ๕๕๘๖/๒๕๓๔ วินิจฉัยไว้เป็นหลักการแล้วว่า "ทะเบียนบ้านที่ระบุว่าผู้ร้องเป็นเจ้าบ้าน เป็นเพียงหลักฐานของทางราชการที่ระบุว่าใครเป็นเจ้าบ้านและมีใครอาศัยอยู่ในบ้านบ้าง ไม่ใช่หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในบ้าน" อีกทั้งในมาตรา ๓๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดไว้ว่า "การกำหนดเลขประจำบ้านตามวรรคหนึ่งและการจัดทำทะเบียนบ้านตามมาตรา ๓๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชน ผู้ใดจะอ้างการกำหนดเลขประจำบ้านหรือการจัดทำทะเบียนบ้านเพื่อแสดงว่าตนมีสิทธิในที่ดินหรือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินมิได้"

สำหรับ "หลักฐานการเป็นเจ้าของ หรือการมีสิทธิครอบครอง หรือการมีกรรมสิทธิ์ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่จะขอใช้น้ำประปา" คือ เอกสารที่จัดทำขึ้นโดยมีผลตามกฎหมายเป็นการรับรองว่าผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองเหนือทรัพย์นั้น ซึ่งมีหลายประเภท ได้แก่ โฉนดที่ดิน (นส.๔) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.๓ นส.๓ ก และนส.๓ ข) ใบจอง (นส.๒) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (สค.๑) หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด (อ.ช.๒) หรือหนังสือสัญญาเช่า เป็นต้น

ดังนั้น...

ดังนั้น คำว่า "ทะเบียนบ้าน" ที่ปรากฏในระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ ๕๐ ว่าด้วยการติดตั้งประปา พ.ศ. ๒๕๕๘ และคำว่า "หลักฐานการเป็นเจ้าของ หรือการมีสิทธิครอบครอง หรือการมีกรรมสิทธิ์ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่จะขอใช้น้ำประปา" ที่ปรากฏในคำสั่งการประปานครหลวง ที่ ๕๐๐/๒๕๕๘ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติและอัตราค่าใช้จ่ายในการติดตั้งประปา ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๘ จึงมิใช่เอกสารอย่างเดียวกันและมิอาจใช้แทนกันได้

ประเด็นที่ ๒ กรณีการใช้ทะเบียนซึ่งออกให้แก่บ้านที่ก่อสร้างในที่บุกรุกมาเป็นหลักฐานประกอบการขอใช้น้ำประปา

ดังที่ได้พิจารณาไปในประเด็นที่ ๑ แล้วว่า "ทะเบียนบ้าน" มีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจัดระเบียบด้านประชากร และคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชน ซึ่งมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ กำหนดว่า "ให้ทุกบ้านมีเลขประจำบ้าน บ้านใดยังไม่มีเลขประจำบ้าน ให้เจ้าบ้านแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งเพื่อขอเลขประจำบ้านภายในสิบห้าวันนับแต่วันสร้างบ้านเสร็จ" และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดนิยามคำว่า "บ้าน" หมายความว่า "โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งมีเจ้าบ้านครอบครอง และให้หมายความรวมถึงแพ หรือเรือซึ่งจอดเป็นประจำและใช้เป็นที่อยู่ประจำ หรือสถานที่ หรือยานพาหนะอื่นซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยประจำได้ด้วย" ฉะนั้นแม้เป็นสถานที่บุกรุกก็สามารถมีทะเบียนบ้านได้ เมื่อระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ ๕๐ ว่าด้วยการติดตั้งประปา พ.ศ. ๒๕๕๘ และคำสั่งการประปานครหลวง ที่ ๕๐๐/๒๕๕๘ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติและอัตราค่าใช้จ่ายในการติดตั้งประปา ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๘ กำหนดเอกสารประกอบการขอใช้น้ำเป็น "ทะเบียนบ้าน" ย่อมหมายถึงทะเบียนบ้านที่ทางราชการออกให้

แต่อย่างไรก็ตาม ฝกม. มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้ ข้อหารือทั้งสองประเด็นข้างต้น เป็นการหารือในเรื่องเอกสารประกอบการขอใช้น้ำประปา แต่การจะติดตั้งประปาให้ตามคำขอได้หรือไม่ อย่างไร ย่อมเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือหลักเกณฑ์ของ กปน. ด้านอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้ สำหรับกรณีการขอใช้สาธารณูปโภคในสถานที่บุกรุก เคยมีกรณีพิพาทระหว่างประชาชนกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ที่ฟ้องให้ กฟภ. ติดตั้งไฟฟ้าในสถานที่ที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากทางราชการให้เข้าอยู่อาศัย อันเป็นการบุกรุก และ กฟภ. ไม่ยอมติดตั้งให้ โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒๖/๒๕๖๑ ว่าประชาชนเข้าไปอาศัยอยู่ในที่ราชพัสดุโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงไม่อาจอ้างการขอรับบริการจากรัฐได้ เพราะจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนไม่เคารพกฎหมาย เว้นแต่การไม่ได้รับบริการสาธารณะนั้น เป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่การได้ใช้ไฟฟ้าเป็นเพียงบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกเท่านั้น การไม่ติดตั้งไฟฟ้าให้ประชาชนที่บุกรุก จึงไม่เป็นการละเว้นหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (เอกสารแนบ)

๓. <u>ข้อเสนอ</u>

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบผลการพิจารณาของ ฝกม. ต่อไป

(ลงลายมือชื่อ)
ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย