

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาว่ารัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการประปาและการไฟฟ้า
จะต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท.๐๒๐๔/๑๙๑๔ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมโยธาธิการได้ส่งร่างประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเงื่อนไขการอนุญาตและการให้สัมปทานประกอบกิจการประปา และกิจการไฟฟ้าเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. ไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นว่า ร่าง ประกาศดังกล่าวโดยเฉพาะข้อ ๔ ที่กำหนดว่า รัฐวิสาหกิจใดประสงค์จะประกอบกิจการประปา หรือกิจการไฟฟ้า ให้ยื่นคำขอรับอนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ณ กรมโยธาธิการ และข้อ ๙ ที่กำหนดว่า ผู้ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ประกอบกิจการประปาและกิจการไฟฟ้า ต้องปฏิบัติดังนี้

- (๑) ชำระค่าธรรมเนียมและค่าทดแทนตามอัตราที่กำหนดไว้ท้ายประกาศนี้
- (๒) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ตรวจรับรองความเที่ยงตรงของมาตรวัด หน่วยน้ำประปาหรือมาตรวัดหน่วยไฟฟ้า และมาตรวัดอื่นใดที่ใช้วัดในการซื้อของ
- (๓) เรียกเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าน้ำประปา หรือค่าไฟฟ้าจากผู้รับบริการไม่เกินอัตราที่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้เปลี่ยนแปลง อัตราดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

นั้นจะขัดกับพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ เพราะตามกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติให้การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีอำนาจกระทำการเกี่ยวกับการประปา ผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา กำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา อัตราค่าบริการ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้น้ำประปาเพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณสุข โดยเฉพาะการกำหนดอัตราราคาจำหน่ายน้ำประปาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ ทั้งนี้ การผลิตหรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า รวมทั้งการกำหนดราคาจำหน่ายกระแสไฟฟ้าก็เช่นเดียวกับกิจการประปา ดังนั้น การที่มีพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.

๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ จึงมีผลเท่ากับเป็นการออกกฎหมายอนุญาตให้การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สามารถประกอบกิจการประปาหรือกิจการไฟฟ้าได้เป็นพิเศษไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๖ ที่ระบุว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ การประกอบกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น” โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าจะตีความว่าการประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ยังจะต้องขออนุญาตและอยู่ภายใต้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ แล้ว ก็จะไม่สามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้ ซึ่งอาจจะทำให้กฎหมายดังกล่าวแล้วไม่มีผลใช้บังคับได้สมบูรณ์

แต่โดยที่ปัญหาเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้เคยให้ความเห็นไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ ว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้ายันฮี พ.ศ. ๒๕๐๐ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ เป็นกฎหมายพิเศษที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายทั่วไป ดังนั้น การไฟฟ้ายันฮีและการไฟฟ้านครหลวงจึงไม่ต้องขอสัมปทานไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของสาธารณชน พุทธศักราช ๒๔๗๑ ส่วนคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องทำนองเดียวกันนี้ไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่า พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มิได้มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามความหมายในข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ แต่เป็นเพียงกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเท่านั้น เมื่อมีความเห็นแตกต่างกันระหว่างกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เช่นนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้นำเสนอที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีบทบัญญัติกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของการไฟฟ้า และการประปา ไว้โดยชัดแจ้ง เช่น มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวงฯ บัญญัติให้การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจ

ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ คือ ผลิตพลังงานไฟฟ้าและดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า นอกจากนั้นยังได้บัญญัติให้อำนาจในการที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวอีกหลายประการ เช่น อำนาจเข้าใช้สอยครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมิใช่เคหสถานของบุคคล (มาตรา ๓๔) อำนาจเดินสายส่งส่งสัญญาณหรือสายส่งสัญญาณไฟฟ้าได้เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ (มาตรา ๓๕) อำนาจตัดต้นไม้หรือรากของต้นไม้ซึ่งอยู่ใกล้สายไฟ (มาตรา ๓๖) และผู้ใดขัดขวางการกระทำของการไฟฟ้านครหลวงหรือพนักงานจะต้องได้รับโทษ (มาตรา ๓๙) ในกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคนอกจากจะมีบทบัญญัติทำนองเดียวกันแล้ว ยังมีบทบัญญัติให้อำนาจที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ด้วย (มาตรา ๓๕) และตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ก็ได้บัญญัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีอำนาจดำเนินการอย่างกว้างขวางภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ซึ่งรวมถึงการจัดสร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า นอกจากนั้นยังให้อำนาจให้ความเห็นชอบในการที่เอกชนจะสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าอีกด้วย สำหรับพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ นั้นได้ให้อำนาจการประปานครหลวงที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ (มาตรา ๑๓) รวมทั้งอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น (มาตรา ๓๖) และอำนาจให้ความเห็นชอบในการดำเนินการสร้างระบบประปาเอกชน (มาตรา ๔๐ ทวิ) และการประปาส่วนภูมิภาคก็มีอำนาจทำนองเดียวกับการประปานครหลวง โดยลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าวมาแล้ว เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการไฟฟ้า หรือการประปาฯ นั้น มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เพราะตามข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ การประกอบกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น” และกิจการไฟฟ้าหรือกิจการประปาต่างๆ ก็เป็นกิจการที่ระบุไว้ในข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวแล้ว ส่วนการที่ข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฯ กำหนดห้ามมิให้บุคคลประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานนั้น ก็โดยมุ่งหมายที่จะควบคุมการประกอบกิจการของเอกชน เพราะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคนั้นตามหลักกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นกิจการซึ่งเอกชนไม่มีอำนาจที่จะทำได้โดยเสรี แต่จะต้องทำต่อเมื่อได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐบาลเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่กระทบความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน และการที่พระราชบัญญัติต่างๆ ที่จัดตั้งและให้อำนาจรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการไฟฟ้าหรือการประปาได้บัญญัติไว้เป็นมาตราหนึ่งโดยเฉพาะทุกฉบับว่า การผลิต การจัดให้ได้มา การจัดส่ง และการจำหน่ายไฟฟ้าหรือน้ำประปาเป็นกิจการสาธารณูปโภค และให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น ก็เพื่อป้องกันเอกชนมิให้จัดทำกรไฟฟ้าหรือการประปาแข่งหรือซ้อนในเขตของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายให้กระทำอยู่แล้ว มิได้มีความมุ่งหมายที่จะนำกฎหมายควบคุมกิจการที่กระทบความปลอดภัยและความผาสุกของสาธารณชนหรือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ มาใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการไฟฟ้าหรือประปาที่มีบทกฎหมายจัดตั้งและให้อำนาจไว้โดยตรงอยู่

แล้ว

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นว่า การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องขอสัมปทานตามข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๒๕