

บันทึก

เรื่อง การวางท่อส่งน้ำมันเชื้อเพลิงในเขตทางพิเศษ

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๓/๕๐๐๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า บริษัทบริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างการบินไทย จำกัด มหาชน และบริษัทท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด มหาชน บริษัทการบินไทย จำกัด มหาชน สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และบริษัทน้ำมันเอกชน ๕ บริษัท ได้ขออนุญาตวางท่อเหล็กขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ ๑๒ นิ้วใต้ทางพิเศษเพื่อขนส่งน้ำมัน โดยฝังลึกจากผิวดินประมาณ ๑ เมตร ตามแนวที่บริษัทเพนโคเลอเนจีเนียร์ คอนซัลแตนต์ ซึ่งเป็นวิศวกรที่ปรึกษากำหนดไว้ กล่าวคือ ผ่านใต้ทางพิเศษสายดินแดง-ท่าเรือ บริเวณโค้งมักกะสัน ถนนสุขุมวิท ทางระดับดินถนนพระรามที่สี่ ทางแยกต่างระดับท่าเรือถนนพระรามที่สาม และทางพิเศษสายบางนา-ท่าเรือ บริเวณถนนเกษมราษฎร์ ถนนอาจณรงค์ และนอกจากนี้ แนววางท่อส่งน้ำมันดังกล่าวยังฝังผ่านใต้ทางพิเศษระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน บางส่วนของสายดาวคะนอง-มักกะสัน และวงเวียนใหญ่-ลาดพร้าว

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๒๙ ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่น หรือปลูกต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ในทางพิเศษ หรือเพื่อเชื่อมติดต่อกับทางพิเศษ เว้นแต่ผู้ซึ่งดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งมีความจำเป็นต้องปักเสา พาดสาย หรือวางท่อเพื่อข้ามหรือลอดทางพิเศษ เมื่อได้รับอนุญาตจากการทางพิเศษฯ จึงสามารถทำได้ กิจกรรมของบริษัทบริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด มิใช่กิจการสาธารณูปโภคเพราะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบางกลุ่มเท่านั้น การทางพิเศษฯ จึงไม่สามารถอนุญาตตามที่ขอมาได้ แต่โดยที่อาจมีข้อโต้แย้งว่า ถ้าบริษัทฯ ไม่สามารถวางท่อส่งน้ำมันใต้ดินได้ การขนส่งน้ำมันก็ต้องดำเนินการโดยใช้รถยนต์ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มปัญหาการจราจรอันเป็นผลเสียแก่ประชาชนส่วนรวมและกระทบกระเทือนประโยชน์สาธารณะการทางพิเศษฯ จึงได้หารือกรมอัยการว่า การทางพิเศษฯ จะสามารถอนุญาตให้บริษัทฯ วางท่อส่งน้ำมันใต้ทางพิเศษได้หรือไม่ และกิจกรรมของบริษัทฯ เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่

กรมอัยการได้ตอบข้อหารือดังกล่าวว่า ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๒๙ ได้กำหนดขั้นตอนในการขออนุญาตและทำความตกลงกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในเรื่องสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นซึ่งเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคไว้ว่า ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ให้เสนอรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุดซึ่งในเรื่องที่หารือนี้เป็นการตกลงกันไม่ได้ในเหตุลักษณะของงาน ดังนั้น กรมอัยการจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะพิจารณาให้ความเห็นได้ สำหรับปัญหาว่ากิจกรรมของบริษัทบริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคตาม

ข้อ ๒๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ หรือไม่ว่ากรณีใดๆ นั้น กรมอัยการได้ตอบข้อหารือว่า แม้บริษัทฯ จะมีได้ประกอบการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป แต่ก็เปิดบริการให้สำหรับบริษัท สายการบินที่มีความต้องการใช้บริการเป็นการทั่วไปอันอาจถือเป็นกิจการสาธารณะได้ และเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงที่ได้ความว่า บริษัทดังกล่าวตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีเพื่อให้บริการเติมน้ำมันเชื้อเพลิงระบบ Hydrant แก่เครื่องบินของสายการบินต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ธุรกิจดังกล่าวจึงเป็นการให้บริการที่สนับสนุนต่อเนื่องกับการ ให้บริการขนส่งทางอากาศซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภค และลักษณะการดำเนินการของธุรกิจ ดังกล่าวเองก็อาจกระทบกระเทือนต่อสาธารณชนโดยรวมได้ กิจการของบริษัทฯ จึงถือได้ว่าเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคตามความมุ่งหมายแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๒๙

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้พิจารณาความเห็นของกรมอัยการสำหรับ ประเด็นกิจการของบริษัทบริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือไม่ว่ากรณีใดๆ นั้น กรมอัยการมีความเห็นว่ากิจการของบริษัทบริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด เป็น กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคตามความมุ่งหมายแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๒๙ นั้นแล้ว การทางพิเศษฯ เห็นว่า บทบัญญัติข้อ ๒๙ แห่ง ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ ที่บัญญัติว่า “เว้นแต่ผู้ซึ่งดำเนินกิจการอันเป็น สาธารณูปโภคซึ่งมีความจำเป็นต้องปกเสา พาดสาย หรือวางท่อเพื่อข้ามหรือลอดทางพิเศษ....” เป็นบทยกเว้นจะต้องตีความโดยเคร่งครัดตามตัวอักษรและเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินั้น กล่าวคือ กิจการใดจำเป็นต้องปกเสา พาดสาย หรือวางท่อเพื่อข้ามหรือลอดทางพิเศษ กิจการ นั้นจะต้องเป็นกิจการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปเท่านั้น (ตามพจนานุกรมฉบับ ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕) การที่กรมอัยการเห็นว่ากิจการของบริษัทฯ เป็นกิจการ สาธารณูปโภคเนื่องจากกิจการดังกล่าวให้บริการเติมน้ำมันเชื้อเพลิงแก่เครื่องบินของสายการบิน ต่างๆ ซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภค จึงถือได้ว่ากิจการของบริษัทฯ เป็นกิจการอันเป็น สาธารณูปโภคนั้น การให้ความเห็นของกรมอัยการดังกล่าวเป็นการตีความข้อกฎหมายโดยขยาย ความทั้งที่ตัวบทกฎหมายก็ได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว การตีความจะต้องเป็นไปตามตัวอักษรตาม มาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับหากตีความว่ากิจการที่เกี่ยวข้อง กับการสาธารณูปโภคถือเป็นกิจการสาธารณูปโภคด้วยแล้วตามความเห็นของกรมอัยการจะ ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมาได้ เพราะเมื่อถือว่ากิจการที่สนับสนุนต่อเนื่องกับการ สาธารณูปโภคเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ ข้อ ๒๙ ก็ย่อมมีกิจการอีกมากที่เข้าข่ายเป็นกิจการสาธารณูปโภค เช่น บริษัทที่ขายน้ำมันให้แก่การ รถไฟ เป็นต้น และกิจการเหล่านี้ย่อมมีสิทธิได้รับการยกเว้นตามข้อ ๒๙ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็ ย่อมเป็นอุปสรรคแก่การจราจรในทางพิเศษและขัดกับเจตนารมณ์ของข้อ ๒๙ ดังกล่าวข้างต้น

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาว่า กิจการของบริษัทบริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด เป็นกิจการอันเป็น

สาธารณูปโภคตามข้อ ๒๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนทางพิเศษแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นว่า ข้อ ๒๙^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะป้องกันทางพิเศษที่จัดสร้างตามประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวนั้นให้มีเหตุขัดขวางการจราจรเนื่องจากสิ่งก่อสร้างใด ๆ หรือมีสิ่งใดมาทำให้การจราจรไม่สะดวกและรวดเร็ว หรือทำให้ทางพิเศษเสียหาย ซึ่งจะทำให้วัตถุประสงค์ของการจัดสร้างทางพิเศษไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่ต้องการให้เกิดความคล่องตัวในด้านการจราจร การดำเนินการใด ๆ ในเขตทางพิเศษจึงจำกัดให้กระทำได้เพียงภายในขอบเขตข้อยกเว้นตามที่ข้อ ๒๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวระบุไว้เท่านั้น คือ ต้องเป็นการดำเนินการของกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งมีความจำเป็นต้องปักเสา พาดสาย หรือวางท่อเพื่อข้ามหรือลอดทางพิเศษ ส่วนกิจการอื่น ๆ แม้ว่าจะดำเนินการอย่างเดียวกัน แต่ถ้าเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของตนหรือดำเนินการในทางการค้าจะกระทำมิได้

สำหรับกรณีที่กิจการใดจะเป็นกิจการสาธารณูปภคนั้นย่อมต้องพิจารณาจากลักษณะของกิจการนั้นเองว่าเป็นการดำเนินงานเพื่อให้กิจการสาธารณะหรือจัดไว้ให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยตรงหรือไม่ ฉะนั้น เมื่อกิจการของบริษัทบริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด ตามที่ผู้แทนทางพิเศษฯ ชี้แจงว่าเป็นการดำเนินการวางท่อเพื่อส่งน้ำมันเชื้อเพลิงไปขายให้แก่บริษัทสายการบินต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ จึงเป็นเพียงการประกอบธุรกิจทางการค้ากับกลุ่มลูกค้าของตนโดยเฉพาะ มิใช่เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคที่จะขออนุญาตดำเนินการในเขตทางพิเศษตามข้อ ๒๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕

ข้อ ๒๙ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่น หรือปลูกต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ในทางพิเศษ หรือเพื่อเชื่อมติดต่อกับทางพิเศษ เว้นแต่ผู้ซึ่งดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งมีความจำเป็นต้องปักเสา พาดสาย หรือวางท่อเพื่อข้ามหรือลอดทางพิเศษ ให้ขออนุญาตและทำความตกลงกับ กทพ. เสียก่อนจึงจะกระทำการนั้นได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ในทุกลักษณะของงาน หรือในเรื่องค่าเช่า ให้เสนอรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

โรงเรือนหรือสิ่งอื่นที่สร้างขึ้น หรือต้นไม้หรือพืชผลที่ปลูกขึ้นโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้นำข้อ ๒๘ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔