

บันทึก

เรื่อง ขอบทความความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำ
ภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) ของการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาค ได้มีหนังสือที่ มท ๕๗๔๔๒-๐๒/๑๕๕๖ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ตรวจร่างพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวปรากฏข้อเท็จจริงว่า การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ได้จัดตั้งบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด ขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและดำเนินการดูแลระบบท่อส่งน้ำสายหลักและประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ในการซื้อน้ำจากแหล่งน้ำดิบของทางราชการมาขายให้กับผู้ต้องการใช้น้ำดิบ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ มีความเห็นว่า การจัดตั้งบริษัทเพื่อดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับน้ำดิบของ กปภ. นั้น เป็นการกระทำที่เกินวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เนื่องจากมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดให้ กปภ. มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปา จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นกิจการที่เกี่ยวกับน้ำประปาเท่านั้น และน้ำประปานั้นหมายความว่าน้ำที่สะอาดเหมาะสมแก่การดื่มกิน กปภ. จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจำหน่ายน้ำดิบเพื่อการอุตสาหกรรม การที่ กปภ. จัดตั้งบริษัทในเครือเพื่อดำเนินการในเรื่อง กปภ. ไม่มีอำนาจหน้าที่ กรณีจึงเป็นการดำเนินการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีสาระสำคัญคือได้แก้ไขมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อขยายวัตถุประสงค์ของ กปภ. ให้สามารถดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการจำหน่ายน้ำดิบได้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ เป็นเพียงข้อสังเกตโดยยังไม่ได้มีการตีความให้ชัดเจนว่าการที่ กปภ. ได้จัดตั้งบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด ขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับน้ำดิบของ กปภ. นั้นถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร หากไม่ถูกต้อง การดำเนินงานที่ผ่านมาก่อนการแก้ไขกฎหมายจะมีผลอย่างไรและควรแก้ไขอย่างไรเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายจึงให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เพิ่มเติมมาตรา ๘ ในร่างพระราชบัญญัติฯ โดยกำหนดให้บริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด ซึ่ง กปภ. ได้จัดตั้งขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นบริษัทที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ นับแต่วันที่ได้มีการจัดตั้งบริษัทดังกล่าว

กปภ.พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดวัตถุประสงค์ของ กปภ. ซึ่งรวมถึงการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุขปโภค ซึ่งระบบประปาจะต้องมีน้ำดิบเป็นส่วนประกอบด้วย ส่วนการให้บริการสาธารณสุขปโภค คือ การประกอบบริการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป การทำธุรกิจเกี่ยวกับน้ำดิบจึงน่าจะอยู่ในความหมายของคำว่า “การดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา” การจัดตั้งบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาและดำเนินการดูแลระบบท่อน้ำสายหลักและประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ในการซื้อน้ำจากแหล่งน้ำดิบของทางราชการมาขายให้กับผู้ต้องการใช้น้ำดิบโดย กปภ. เข้าถือหุ้นร่วมกับผู้ร่วมก่อตั้งจัดตั้งบริษัทอีกไม่เกิน ๗ คน จึงถือว่าเป็นการถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจของ กปภ. ตามมาตรา ๗ (๑๐) และการดำเนินธุรกิจของบริษัทเพื่อขายน้ำดิบให้แก่ผู้ต้องการอันเป็นส่วนหนึ่งของการให้บริการสาธารณสุขปโภคด้วย ดังนั้น การจัดตั้งบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด ของ กปภ.จึงเป็นการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับธุรกิจประปาตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ และมาตรา ๗ (๑๐) กปภ.จึงขอความอนุเคราะห์จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้พิจารณาทบทวนความเห็นที่เคยเห็นว่า การจัดตั้งบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด เป็นการกระทำที่เกินวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง กปภ. หรือไม่เพื่อที่จะได้ดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาคแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในปัจจุบันบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออกจำกัด ที่การประปาส่วนภูมิภาคได้จัดตั้งขึ้นได้จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชน ตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ และได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนหุ้นสามัญของบริษัทเป็นหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๐ โดยการประปาส่วนภูมิภาคมีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ มีสัดส่วนการถือหุ้นเป็นจำนวนร้อยละสี่สิบสี่ของทุนจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้ว ด้วยเหตุนี้ กรณีจึงเป็นปัญหาว่า การประปาส่วนภูมิภาคจะมีอำนาจในการเข้าถือหุ้นในบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน) หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๗ (๑๐)^๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วจะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้อำนาจ กปภ. ในการเข้าถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือ

^๑ มาตรา ๗ ให้ กปภ.มีอำนาจกระทำการกิจต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑๗๑

๑๗๑

(๑๐) ถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจของ กปภ.

ร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจของการประปาส่วนภูมิภาคหากแต่ว่าอำนาจเช่นนี้ต้องกระทำหรือดำเนินการอยู่ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วย กล่าวคือจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปา จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปาซึ่งจะเห็นได้ว่า บริษัทที่ กปภ. จะเข้าไปถือหุ้นหรือร่วมกิจการได้จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับกิจการน้ำประปา ดังนั้น การที่ กปภ. เข้าไปถือหุ้นในบริษัทที่มีวัตถุประสงค์ในการจำหน่ายน้ำดิบให้แก่ผู้ใช้น้ำซึ่งมิใช่ กปภ. จึงมิใช่เป็นการดำเนินการที่อยู่ภายในขอบอำนาจของกปภ. ตามความในมาตรา ๗ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๒

^๒ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” เรียกโดยย่อว่า “กปภ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหา แหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการผลิตจัดส่งและจำหน่ายน้ำประปารวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุขปโภค โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ