

บันทึก

เรื่อง การประกอบกิจการประปาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขาย
อันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน (ข้อ ๓ (๕) แห่ง
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕)

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ส่วนที่ ๓๓๓๓/๓๓๓๓ ลงวันที่ ๑๘
กรกฎาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับ
รายงานจากกรมโยธาธิการว่าในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอัน
กระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับคำว่า “การ
ประปา” ตามความในข้อ ๓ (๕)^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม
พ.ศ. ๒๕๑๕ ว่ามีความหมายแคไหน เพียงใด ซึ่งในขณะนี้กรมโยธาธิการได้ยึดถือความเห็นของ
กรมอัยการตามหนังสือกรมอัยการ ที่ ๒๙๙๒/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ โดยกรม
อัยการได้ให้ความเห็นว่า “การประปา” นั้น หมายถึงการจำหน่ายน้ำโดยระบบเส้นท่อ ซึ่งขณะนี้
ข้อโต้แย้งในทางปฏิบัติของกรมโยธาธิการว่า การดำเนินการจัดหาและส่งน้ำให้กับโรงงาน
อุตสาหกรรมนั้นไม่น่าจะถือว่าเป็นกิจการประปา เนื่องจากเป็นน้ำดิบและคุณภาพของน้ำต่ำกว่า
มาตรฐานของน้ำประปา จึงไม่เป็นน้ำประปาและไม่เป็นการประปาตามกฎหมายดังกล่าว และไม่
จำเป็นต้องขอสัมปทานประกอบกิจการประปาจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นปัญหาในการปฏิบัติตาม
กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน
ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และเห็นว่าความเห็น

^๑ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

- (๑) การรถไฟ
- (๒) การรถราง
- (๓) การชุดคลอง
- (๔) การเดินอากาศ
- (๕) การประปา
- (๖) การชลประทาน
- (๗) การไฟฟ้า
- (๘) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อยังอาคารต่าง ๆ
- (๙) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่

ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชกฤษฎีกาตาม (๙) ให้กำหนดกระทรวงผู้มิอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการ

นั้นด้วย

ของกรมอัยการนั้นได้พิจารณาไว้ตามกฎหมายเดิมก่อนที่จะมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และเพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติต่อไป จึงขอหาถือว่า ความเห็นของกรมอัยการที่กรมโยธาธิการได้ถือปฏิบัติมาโดยตลอดนั้นถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมโรงงานอุตสาหกรรม) และผู้แทนการประปานครหลวง แล้ว ได้ความจากคำชี้แจงของผู้แทนการประปานครหลวงว่า น้ำประปาที่การประปานครหลวงผลิตนั้นจะอยู่ในมาตรฐานของน้ำสะอาดที่ดื่มได้โดยมีกรรมวิธีในการผลิต คือนำน้ำดิบมากรองให้สะอาดแล้วใส่คลอรีนเพื่อฆ่าเชื้อโรค คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า คำว่า “ประปา” ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดนิยามความหมายไว้ จึงต้องอาศัยความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งในความหมายคำว่า “ประปา” ว่า “น้ำที่กรองให้สะอาดปราศจากเชื้อโรคแล้วนำไปให้ประชาชนบริโภคใช้สอย” ซึ่งก็ตรงกับความเข้าใจของสามัญชน และตรงกับมาตรฐานของน้ำประปาที่การประปานครหลวงผลิตเพื่อจำหน่ายให้แก่ประชาชนบริโภคใช้สอยนั่นเอง และเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ๖ แล้ว จะเห็นได้ว่ามุ่งหมายจะควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน กิจการประปาซึ่งอยู่ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว^๖ จึงเป็นกิจการที่ต้องทำโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของสาธารณชนเป็นหลัก กล่าวคือ น้ำประปาต้องใช้ดื่มได้โดยปราศจากเชื้อโรค

ส่วนน้ำเพื่อใช้ในการอุตสาหกรรมนั้น ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) ชี้แจงว่า เป็นน้ำที่มีคุณภาพต่ำกว่าน้ำประปาโดยทั่วไป กระบวนการผลิตก็คือนำน้ำมาปรับคุณภาพด้วยวิธีทางเคมีหรือฟิสิกส์เพื่อกำจัดความขุ่นของน้ำโดยไม่มีการกรองและฆ่าเชื้อโรค เนื่องจากน้ำที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะนำมาใช้หล่อเครื่องจักร หรือทำความสะอาดพื้นโรงงาน เป็นต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า โดยที่น้ำที่จะจำหน่ายให้โรงงานอุตสาหกรรมเป็นน้ำที่มีคุณภาพต่ำกว่าน้ำประปาและใช้ดื่มกินไม่ได้ จึงถือไม่ได้ว่าการจัดจำหน่ายน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมเป็นการประกอบกิจการประปาตามความหมายของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ๗^๗

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ความเห็นของกรมอัยการที่ว่า การประปามีหมายถึงการจัดจำหน่ายน้ำโดยระบบเส้นท่อเพียงประการเดียว ยังไม่บริบูรณ์ตามความหมายของกิจการประปาในปัจจุบันเพราะต้องพิจารณาคุณภาพของน้ำที่จัดจำหน่ายด้วย แม้จะจัดจำหน่ายโดยเส้นท่อ ถ้าน้ำที่ส่งไม่มีคุณภาพเป็น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

น้ำประปา ก็มีใช้เป็นกิจการประปา แต่ถ้าน้ำที่ส่งโดยเส้นท่อนั้นประชาชนใช้ดื่มกินได้โดยปราศจากเชื้อโรค แม้จะนำน้ำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นด้วยการจำหน่ายน้ำดังกล่าวก็ยังคงเป็นกิจการประปา

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๑