

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตสัมปทาน  
ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๓๒๔.๒/๔-๑๕๘๓ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขอหารือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ และตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ดังนี้

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าส่วนภูมิดังต่อไปนี้ (๑) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า (๒) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และมาตรา ๗ ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิดำเนินการตามวัตถุประสงค์ (๑) ในเขตส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่นอกเขตท้องที่ที่การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ (๒) ในประเทศใกล้เคียง จากพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ดังกล่าว ได้ให้อำนาจการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า โดยให้อำนาจดำเนินการในเขตส่วนภูมิดอกเหนือจากท้องที่ที่การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการอยู่ แต่ในการดำเนินกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๗ ทั้งนี้ เพราะได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กล่าวคือ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฯ ข้อ ๓ (๗) กำหนดให้กิจการไฟฟ้าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งข้อ ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี และข้อ ๑๑ ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการไฟฟ้า โดยในปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การให้สัมปทานประกอบกิจการประปาและกิจการไฟฟ้าเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ลงวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดในเรื่องการยื่นคำขอรับสัมปทานประกอบกิจการประปาและกิจการไฟฟ้าไว้

กิจการไฟฟ้ามีกฎหมายที่ใช้อนุมัติในการดำเนินการอยู่สองฉบับด้วยกันคือ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคทางด้านไฟฟ้าเหมือนกัน แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วน

ภูมิภาคได้ตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๓ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ได้ประกาศใช้วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ ซึ่งตามข้อ ๖ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ได้กำหนดว่า ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการที่ข้อ ๓ ระบุไว้ว่าให้เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค การประกอบกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น จากประกาศของคณะปฏิวัติ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในขณะนั้นได้มีพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ประกาศใช้บังคับแก่การประกอบกิจการทางด้านการไฟฟ้าอยู่แล้ว กรณีจึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการไฟฟ้าโดยเฉพาะที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ใช้บังคับ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงมีความเห็นว่า การดำเนินการให้สัมปทานกิจการไฟฟ้าของกระทรวงมหาดไทย น่าจะขัดกับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยโดยกรมโยธาธิการยังคงให้สัมปทานเอกชนผลิตและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าอยู่ตลอดมา ดังนั้น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาดังต่อไปนี้

๑. การที่กระทรวงมหาดไทยให้สัมปทานกิจการไฟฟ้ากับเอกชนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ดังกล่าวจะขัดต่อพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ หรือไม่ อย่างไร และในกรณีที่ผู้ประกอบการผลิตพลังงานไฟฟ้าขนาดเล็ก (Small Power Producer – SPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระเอกชน (Independent Power Producer – IPP) ได้รับสัมปทานในการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว และได้ทำการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าที่ตนเองผลิตในเขตพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานแล้ว ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน การได้รับสัมปทานดังกล่าวจะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ในการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่อยู่ในเขตสัมปทานของผู้ประกอบการดังกล่าวโดยเด็ดขาดหรือไม่

๒. ในกรณีที่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่อยู่ในเขตสัมปทานของผู้ประกอบการตามข้อ ๑. ต้องการซื้อพลังงานไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ผู้ใช้ไฟฟ้างกล่าวจะสามารถดำเนินการดังกล่าวได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้นโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) ผู้แทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแล้ว เห็นว่า ในเบื้องต้นควรที่จะกล่าวถึงความเป็นมาเรื่องการตรากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการไฟฟ้าก่อนที่จะวินิจฉัยให้ความเห็นเสียก่อน ดังนี้

การประกอบกิจการไฟฟ้าโดยเอกชนในประเทศไทยได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เมื่อบริษัทจากประเทศเดนมาร์กมาขอสัมปทานผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เดินรถรางจากบางคอแหลมถึงพระบรมมหาราชวัง ซึ่งในเวลานั้น ทางราชการได้มีการผลิตไฟฟ้าแล้วแต่ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะของทางราชการเท่านั้น มิได้จำหน่ายแก่ประชาชนแต่อย่างใด ต่อมา ทางราชการได้ขยายการผลิตไฟฟ้าเพื่อแสงสว่างโดยจัดตั้ง

การไฟฟ้ากรุงเทพฯ เพื่อประกอบกิจการไฟฟ้าขึ้นที่วัดเลียบ และในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้มีการตั้ง  
การไฟฟ้าหลวงสามเสนขึ้น ซึ่งต่อมาการไฟฟ้าหลวงสามเสนนี้ได้มีฐานะเป็นกองหนึ่งของกรมโยธา  
เทศบาล กระทรวงมหาดไทย และในปัจจุบันกิจการของการไฟฟ้าทั้งสองได้โอนมาเป็นอำนาจ  
หน้าที่ของการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งรับผิดชอบดูแลการจำหน่ายไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานคร  
สมุทรปราการ และนนทบุรี สำหรับกิจการไฟฟ้าภูมิภาคนั้น ทางราชการได้เริ่มดำเนินการโดย  
จัดตั้งแผนกไฟฟ้าในกองบุรีการบาล กรมสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย และมีการจำหน่ายไฟฟ้า  
ในภูมิภาคเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๓ ต่อมา แผนกไฟฟ้าดังกล่าวได้เปลี่ยนเป็นกองไฟฟ้า  
สังกัดกรมโยธาเทศบาล ในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ และภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นกองไฟฟ้าภูมิภาค

ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช  
๒๔๗๖ ได้กำหนดให้เทศบาลนครและเทศบาลเมืองต้องมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า  
เพื่อจำหน่ายกระแสไฟฟ้าแก่ราษฎร หรือให้แสงสว่างโดยวิธีอื่นตามที่ชุมชน<sup>๑</sup> และให้เทศบาล  
ตำบลอาจจัดการดังกล่าวก็ได้ตามกำลังของตน<sup>๒</sup> ซึ่งหน้าที่เช่นนี้ได้ถูกกำหนดต่อมาใน  
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบ  
เทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ และยังคงกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งเป็น  
กฎหมายว่าด้วยเทศบาลที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมาตรา ๕๓ (๗)<sup>๓</sup> และมาตรา ๕๖ (๑)<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> มาตรา ๔๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำตาม  
มาตรา ๒๗ และยังมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำเพิ่มขึ้นอีกดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๔. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า เพื่อจำหน่ายกระแสไฟฟ้าแก่ราษฎร หรือให้แสงสว่างโดยวิธีอื่น  
ตามที่ชุมชน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๒ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำตาม  
มาตรา ๔๖ และยังมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำเพิ่มขึ้นอีกดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

นอกจากนี้เทศบาลนครอาจจัดการอื่น ๆ ตามมาตรา ๒๘ ได้

<sup>๒</sup> มาตรา ๒๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ตาม  
กำลังของตน

ฯลฯ

ฯลฯ

๖. จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายกระแสไฟฟ้าแก่ราษฎรในตำบล หรือให้แสงสว่าง  
โดยวิธีอื่นตามที่ชุมชน

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup> มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล  
ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) ให้มีและบำรุงไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup> มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครต้องมีหน้าที่ในการจัดหาไฟฟ้าให้แก่ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาล และมาตรา ๕๑ (๔)<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติให้เทศบาลตำบลอาจจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างก็ได้

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้มีการจัดตั้งองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นองค์การกลางดำเนินการกิจการไฟฟ้าเฉพาะส่วนภูมิภาค ควบคู่ไปกับการดำเนินการของเทศบาล เพื่อให้มีไฟฟ้าทุกเทศบาล ทุกอำเภอ และตำบล เนื่องจากเทศบาล อำเภอ และตำบลบางแห่งยังไม่มีไฟฟ้าใช้ เพราะเทศบาลหรือท้องถิ่นนั้นๆ ไม่สามารถจัดให้มีขึ้นไว้ ทั้งนี้ เพราะการไฟฟ้านี้เป็นกิจการสาธารณูปโภคอันจำเป็นอำนวยความสะดวก ความสะดวกสบาย และความปลอดภัยต่อสาธารณชน และเป็นการส่งเสริมความเจริญของประเทศชาติและท้องถิ่น<sup>๖</sup> โดยองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดังกล่าวมีวัตถุประสงค์และอำนาจดำเนินการต่างๆ ตามมาตรา ๖<sup>๗</sup> และมาตรา ๗<sup>๘</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ

ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup> มาตรา ๕๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๖</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องจากเทศบาล อำเภอ ตำบลบางแห่งยังไม่มีไฟฟ้าใช้ เพราะเทศบาลหรือท้องถิ่นนั้นๆ ไม่สามารถจัดให้มีขึ้นไว้ การไฟฟ้านี้เป็นกิจการสาธารณูปโภคอันจำเป็น ความสะดวกสบาย และความปลอดภัยต่อสาธารณชน ทั้งเป็นการส่งเสริมให้ประเทศชาติและท้องถิ่นเจริญวัฒนาถาวร จึงเห็นควรที่จะให้มีการไฟฟ้าทุกเทศบาล ทุกอำเภอ ทุกตำบล โดยจัดตั้งองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค องค์การนี้ควรตั้งขึ้นเป็นองค์การกลาง มีสำนักงานอยู่ในกรุงเทพฯ โดยดำเนินการเฉพาะการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ด้วยเหตุนี้จึงควรตราพระราชกฤษฎีกานี้ขึ้น

<sup>๗</sup> มาตรา ๖ องค์การมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) อำนวยบริการแก่รัฐและประชาชนในกิจการไฟฟ้าในส่วนภูมิภาค

(๒) ประกอบธุรกิจอันเกี่ยวกับการผลิตกระแสไฟฟ้า ตลอดจนการถ่าย ทำ ฉายภาพยนตร์

และโฆษณา

<sup>๘</sup> มาตรา ๗ เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา ๖ ให้องค์การมีอำนาจ

รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่นๆ มีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ สร้าง ซื้อ ขาย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน โอน และรับโอนด้วยประการใดๆ ซึ่งที่ดิน ทรัพย์สินอื่นๆ หรือสิทธิและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการไฟฟ้า

(๒) ให้บริการต่างๆ เกี่ยวกับกิจการไฟฟ้า เครื่องไฟฟ้า อุปกรณ์ เครื่องใช้ และเครื่องบริการต่างๆ

(๓) กำหนดอัตราค่ากระแสไฟฟ้า ค่าบริการ และค่าดำเนินการธุรกิจต่างๆ ของกิจการไฟฟ้า

ไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งต่อมา พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๔๙๗ พ.ศ. ๒๕๐๓ และได้มีการจัดตั้งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขึ้นแทนโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจและรับผิดชอบดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกิจการไฟฟ้าจำหน่ายแก่ประชาชนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

ส่วนการประกอบกิจการไฟฟ้าของเอกชนนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช ๒๔๗๑ ขึ้นมา เพื่อควบคุมกิจการค้าขายบางประเภทอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน เอกชนจะประกอบกิจการที่กำหนดไว้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทาน และมีพระราชบัญญัติกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ พุทธศักราช ๒๔๗๖ กำหนดกระทรวงกับเจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายสำหรับแต่ละกิจการไว้ ซึ่งการไฟฟ้าเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว โดยมีกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงและเจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมาย ต่อมา ประกาศของคณะ

---

และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าต่าง ๆ ดังกล่าว

(๔) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้กระแสไฟฟ้า บริการ และความสะอาดต่าง ๆ ของกิจการไฟฟ้าขององค์การ

(๕) ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการใช้ไฟฟ้าในโรงงานต่าง ๆ รวมทั้งการรับซื้อ จำหน่าย และติดตั้งเครื่องไฟฟ้าและอุปกรณ์ไฟฟ้าด้วย

(๖) ทำการขนส่งคนและสิ่งของด้วยยานพาหนะทางบกที่ใช้กำลังไฟฟ้าเป็นปัจจัยสำคัญ หรือใช้เชื้อเพลิงอื่น ทั้งนี้ต้องใช้รางหรือไม่ก็ตาม

(๗) ทำการขนส่งคนและสิ่งของด้วยยานพาหนะทางน้ำ เพื่อเชื่อมสายการขนส่งด้วยยานพาหนะที่ใช้กำลังไฟฟ้าหรือเชื้อเพลิงอื่น

(๘) กำหนดอัตราค่าโดยสาร ค่าระวาง ค่าบริการ และค่าภาระอื่น ๆ ในการขนส่ง ตาม (๖) และ (๗)

(๙) ตั้งโรงซ่อม และรับซ่อมเครื่องจักรกล เครื่องยนต์ และเครื่องไฟฟ้าทุกชนิด

(๑๐) ร่วมการงาน หรือสมทบกับบุคคลอื่น ๆ เพื่อประโยชน์แห่งกิจการขององค์การ รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือนิติบุคคลใด ๆ

(๑๑) กู้ยืม ให้อำนาจ ให้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคล หรือด้วยทรัพย์สิน

(๑๒) ส่งเสริมกิจการไฟฟ้าทั่วไป

๔ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้นเรียกว่า “การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค” เรียกโดยย่อว่า “กฟภ.” และให้ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า “PROVINCIAL ELECTRICITY AUTHORITY” เรียกโดยย่อว่า “PEA” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า

(๒) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจที่เกี่ยวข้อง หรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ปฎิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าวทั้งสองฉบับและนำความในกฎหมายที่ยกเลิกนั้นมาบัญญัติไว้รวมกัน<sup>๙๐</sup>

ตามข้อ ๔<sup>๙๑</sup> และข้อ ๑๑<sup>๙๒</sup> ของประกาศของคณะปฎิวัติ ฉบับที่ ๕๘ฯ ดังกล่าว การไฟฟ้าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่กระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน<sup>๙๓</sup> ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าจำหน่ายแก่ประชาชนจะต้องได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนจึงจะประกอบกิจการดังกล่าวได้ และอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย โดยผู้นั้นต้องยื่นคำขอสัมปทานตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การให้สัมปทานประกอบกิจการประปาและกิจการไฟฟ้าเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ลงวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการให้สัมปทานจะเป็นไปตามสัญญาสัมปทานที่จัดทำขึ้นกับเอกชนเป็นรายกรณี

จากความเป็นมาดังกล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า การผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าของภาครัฐและภาคเอกชนได้ดำเนินการควบคู่กันมาโดยตลอด โดยรัฐได้ช่วยดำเนินการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าในพื้นที่ที่เอกชนไม่ประสงค์เข้าไปดำเนินการหรือในพื้นที่ที่เอกชนไม่อาจดำเนินการบริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง เพื่อให้ประชาชนในทุกท้องที่ได้มีไฟฟ้าใช้ด้วย การให้บริการไฟฟ้าของรัฐและของเอกชนจึงเป็นการดำเนินการที่ส่งเสริมซึ่งกันและกันมาโดยตลอด มิใช่

<sup>๙๐</sup> คำปรารภของประกาศของคณะปฎิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕

“โดยที่คณะปฎิวัติพิจารณาเห็นว่า การควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกระทรวง เจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว สมควรปรับปรุงรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียวกันเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติ อนึ่ง ปรากฏว่าในขณะนี้ ได้มีผู้ประกอบกิจการรับรองหรือรับซื้อตัวเงิน กิจการหาเงินทุนเพื่อบุคคลอื่น และกิจการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ รวมทั้งการเป็นตัวแทนหรือนายหน้าของกิจการดังกล่าวมากยิ่งขึ้น และกิจการเหล่านี้มีลักษณะเป็นกิจการค้าขายซึ่งกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนได้ แต่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกระทรวง เจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติควบคุมการประกอบกิจการดังกล่าวข้างต้น สมควรกำหนดการควบคุมกิจการนั้นไว้ในกฎหมายที่ปรับปรุงใหม่เสียด้วยในคราวเดียวกัน หัวหน้าคณะปฎิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้”

<sup>๙๑</sup> ข้อ ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี

<sup>๙๒</sup> ข้อ ๑๑ ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการการรณรง การประปา การไฟฟ้า และการผลิตเพื่อจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

<sup>๙๓</sup> ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

๑. การไฟฟ้า

๒. การประปา

(๓) การไฟฟ้า

๔. การประปา

๕. การประปา

การตราพระราชกฤษฎีกาตาม (๔) ให้กำหนดกระทรวงผู้มิอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้นด้วย

การผูกขาดโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงมีความเห็นในปัญหาข้อหาหรือ  
ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ บัญญัติให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาครับผิดชอบดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะกิจการไฟฟ้าแก่ประชาชน และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดไว้ว่า เอกชนจะประกอบกิจการไฟฟ้าได้ต่อเมื่อได้รับสัมปทานนั้น เนื่องจากเอกชนไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้มีการไฟฟ้าอันเป็นบริการสาธารณะที่จำเป็นของประชาชนอย่างทั่วถึง กฎหมายจึงมีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดให้มีไฟฟ้าแก่ประชาชน โดยควบคุมกับการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าของเอกชน ดังนั้น การให้สัมปทานกิจการไฟฟ้าแก่เอกชนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ย่อมไม่เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ แต่อย่างใด

แม้ว่าประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๘ฯ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคฯ มิได้กำหนดห้ามมิให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเข้าไปจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตสัมปทานของเอกชนที่ได้รับสัมปทานอยู่ก่อนแล้ว แต่โดยที่ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะคือผู้ได้รับสัมปทานจะมีสิทธิดำเนินการกิจการในเขตสัมปทาน และผู้ได้รับสัมปทานจะต้องดำเนินการกิจการสาธารณะด้วยค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงภัยของตนเอง โดยจะไม่เรียกร้องหลักประกันหรือค้ำประกันจากรัฐบาล ดังนั้น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะสามารถเข้าไปจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตสัมปทานของเอกชนที่ได้รับสัมปทานอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ จึงต้องพิจารณาข้อกำหนดในสัญญาสัมปทานในแต่ละกรณีว่า ได้มีการกำหนดให้สิทธิการดำเนินการกิจการของเอกชนผู้ได้รับสัมปทานในเขตสัมปทานไว้เช่นใด

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติห้ามผู้ใช้ไฟฟ้าในการใช้บริการไฟฟ้าไว้ ในกรณีที่มีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและเอกชนมีการจำหน่ายไฟฟ้าในเขตพื้นที่เดียวกัน ผู้ใช้ไฟฟ้าจึงมีสิทธิที่จะเลือกใช้ไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือเอกชนก็ได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในการดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคเพื่อบริการแก่ประชาชนนั้น ควรที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับแต่ละกิจการสาธารณูปโภคจะมีการวางนโยบายที่ชัดเจนและประสานงานร่วมกันในการดำเนินงานกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องนี้ มิได้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ขัดกันแต่อย่างใด แต่เป็นปัญหาของการวางนโยบายที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับพื้นที่ดำเนินงานของแต่ละฝ่าย ซึ่งขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้สัมปทานแก่เอกชนและหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะในกิจการสาธารณูปโภค

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์)  
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เมษายน ๒๕๔๔