

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจการปรับปรุงอัตราค่าบริการประปาของเทศบาลนครสมุทรสาคร

เทศบาลนครสมุทรสาครได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สค. ๕๒๐๐๕/๑๒๘๒ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เทศบาลนครสมุทรสาครได้ประกอบกิจการประปาบริการประชาชนในท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๙ และได้รับสัมปทานประกอบกิจการประปาในเขตเทศบาล จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๒๒ มาจนถึงปัจจุบัน แต่ปรากฏว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา การดำเนินกิจการประปาขาดสภาพคล่องและไม่มียกงบประมาณคงเหลือเพื่อการลงทุนปรับปรุงขยายกิจการประปา เนื่องจากยังเรียกเก็บค่าบริการประปาในอัตราเดิมเป็นผลให้รายได้ไม่เพียงพอแก่การดำเนินกิจการ

เทศบาลนครสมุทรสาครประสงค์จะปรับปรุงอัตราค่าบริการประปา ได้แก่ ค่าน้ำประปา และค่ารักษามาตรวัดน้ำประปาให้มีอัตราสูงขึ้นกว่าที่เรียกเก็บอยู่ในปัจจุบัน โดยจะเรียกเก็บในแบบอัตราก้าวหน้าราคา ลบ.ม. ละ ๔.๐๐ บาท ถึง ๑๐.๐๐ บาท ตามที่สภาเทศบาลนครสมุทรสาครให้ความเห็นชอบ

เทศบาลนครสมุทรสาครจึงขอหารือว่า เทศบาลนครสมุทรสาครจะมีอำนาจในการกำหนดอัตราราคาค่าน้ำประปาและค่ารักษามาตรวัดน้ำได้เองโดยตราเทศบัญญัติบังคับใช้ได้หรือไม่ ซึ่งเทศบาลนครสมุทรสาครพิจารณาแล้ว เห็นว่า การปรับปรุงอัตราราคาค่าบริการประปาดังกล่าวมาข้างต้นไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ประกอบกับการประกอบกิจการประปาเป็นหน้าที่ที่เทศบาลนครสมุทรสาครต้องกระทำตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และเป็นกรณีที่ได้รับยกเว้นตามข้อ ๖ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔ (การควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน) เทศบาลนครสมุทรสาครจึงมีอำนาจที่จะตราเทศบัญญัติเพื่อปรับปรุงอัตราค่าบริการประปาได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๔๖ นี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้ว เห็นว่าปัญหาเรื่องนี้ เป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน สมควรที่จะได้มีการพิจารณาโดยรอบคอบ จึงเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้คำแนะนำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ ร่วมกันพิจารณา ตามนัยข้อ ๑๒^๑ ของระเบียบคณะกรรมการ กฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมกิจการสาธารณูปโภคบางประเภท อันจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน มิให้กระทำโดยเสรี แต่จะทำได้เมื่อได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการดูแลและควบคุมมาตรฐานหรือคุณภาพในการประกอบกิจการสาธารณูปโภคดังกล่าว เช่น การผลิต การจัดส่ง และความปลอดภัย เป็นต้น หากบุคคลใดซึ่งรวมถึงนิติบุคคลใดประสงค์จะประกอบกิจการสาธารณูปโภคดังกล่าวแล้วก็ต้องดำเนินการขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ สำหรับกรณีที่จะได้รับยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๖^๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ ๕๘ จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการประกอบกิจการสาธารณูปโภคนั้นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งจะต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการจัดตั้งและให้อำนาจในการประกอบกิจการประปาไว้โดยตรง เช่น กรณีการประกอบกิจการประปาหรือการไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น แต่กรณีของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๓^๓ และมาตรา ๕๖^๔ เป็นเพียงการกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการทำกิจการประปา ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

^๑ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการร่างกฎหมายซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมไม่น้อยกว่าหกคนโดยต้องเป็นกรรมการร่างกฎหมายจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญประธานในที่ประชุมจะให้ออกราวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

^๒ ข้อ ๖ ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ หรือข้อ ๕ การประกอบกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น

^๓ มาตรา ๕๓ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐(๒) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๕๖ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓

ฯลฯ

ฯลฯ

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖^๕ ซึ่งกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการทำการกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งแม้จะรวมกิจการประปาด้วย แต่ก็มีได้เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการประกอบกิจการประปาโดยเป็นเพียงบทบัญญัติในลักษณะกว้างๆ เป็นการทั่วไปเพื่อให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตเทศบาลเท่านั้น^๖ ดังนั้น กรณีของเทศบาลนครสมุทรสาครจะประกอบกิจการประปาได้ก็ต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ รวมถึงการปรับปรุงค่าบริการน้ำประปา ค่ารักษามาตรวัดน้ำ ก็จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัมปทานด้วย

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ มุ่งหมายที่จะควบคุมการประกอบกิจการของเอกชนไม่ให้กระทำโดยเสรี โดยจะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐบาลเท่านั้น แต่ไม่ได้มุ่งที่จะควบคุมบุคคลหรือนิติบุคคลใดที่มีกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ในการดำเนินการกิจการสาธารณูปโภคตามที่กำหนดไว้ แต่อย่างใด ดังที่ได้ระบุไว้เป็นข้อยกเว้นในข้อ ๖^๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ และในกรณีของการประกอบกิจการประปาของเทศบาลนั้นเมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖^๘ ประกอบกับมาตรา ๕๓^๙ ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลนครในการจัดให้มีน้ำประปาในเขตเทศบาล และมาตรา ๑๖^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจในการจัดระบบการบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตเทศบาลอันเป็นบริการสาธารณะพื้นฐานที่เทศบาลจะดำเนินการจัดให้มี จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการประกอบกิจการประปา เทศบาลจึงประกอบกิจการประปาในเขตเทศบาลได้เองโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว และตามบทบัญญัติในข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ ดังนั้น ในการประกอบกิจการประปา รวมถึงการปรับปรุงอัตราค่าบริการ

^๕ มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัด ระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

๑. การศึกษา

๒. การสาธารณสุข

(๔) การสาธารณูปโภคและก่อสร้างอื่น ๆ

๖. การพาณิชย์

๗. การการช่าง

^๖ บันทึก เรื่อง หารือปัญหาว่ารัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการประปาและการไฟฟ้าจะต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๖๙๔ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๕๒/๒๕๒๕)

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

น้ำประปาของเทศบาลนครสมุทรสาครจึงไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ แต่อย่างใด

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ข้อหาหรือเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญจึงพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาวินิจฉัยข้อหาหรือเรื่องนี้ตามนัยข้อ ๑๓ (๒)^{๑๑} ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรน้ำ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนเทศบาลนครสมุทรสาคร แล้ว มีมติเห็นด้วยกับความเห็นของที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ฝ่ายที่สองกล่าวคือ เห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ บัญญัติให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดให้มีการประปาในเขตเทศบาล ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้อำนาจเทศบาลที่จะจัดบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และแม้ว่ามาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ จะบัญญัติโดยมีเงื่อนไขว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” ซึ่งมีความหมายว่า แม้จะมีหน้าที่ที่ต้องกระทำการกิจการประปา แต่เมื่อกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานก็จะต้องมีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อน แต่ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ขึ้นใช้บังคับในปี ๒๕๔๒ แล้ว มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเทศบาลชั้นใหม่ เป็นให้ทั้งอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีระบบการสาธารณูปโภคด้วย กรณีจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการประกอบกิจการประปาตามข้อยกเว้นของข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ ที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีในการประกอบกิจการแต่อย่างใด

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ในการประกอบกิจการประปาของเทศบาลไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ จึงย่อมจะมีผลให้สัมปทานที่เทศบาลนครสมุทรสาครทำไว้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปัจจุบันได้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วนั้น ไม่อาจใช้บังคับได้ ฉะนั้น การที่เทศบาลนครสมุทรสาครจะดำเนินการปรับปรุงอัตราค่าบริการ

^{๑๑} ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายได้มีมติหรือคำสั่งหรือขอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

ประปา จึงเป็นอำนาจของเทศบาลนครสมุทรสาครที่จะกระทำตัวเองโดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข
ในสัมปทานดังกล่าวอีกแต่อย่างใด

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๖