

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาว่ารัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการประปาและการไฟฟ้า  
จะต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ  
ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท.๐๒๐๔/๑๙๑๔ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมโยธาธิการได้ส่งร่างประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเงื่อนไขการอนุญาตและการให้สัมปทานประกอบกิจการประปา และกิจการไฟฟ้าเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. .... ไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นว่า ร่าง ประกาศดังกล่าวโดยเฉพาะข้อ ๔ ที่กำหนดว่า รัฐวิสาหกิจใดประสงค์จะประกอบกิจการประปา หรือกิจการไฟฟ้า ให้ยื่นคำขอรับอนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ณ กรมโยธาธิการ และข้อ ๙ ที่กำหนดว่า ผู้ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ประกอบกิจการประปาและกิจการไฟฟ้า ต้องปฏิบัติดังนี้

- (๑) ชำระค่าธรรมเนียมและค่าทดแทนตามอัตราที่กำหนดไว้ท้ายประกาศนี้
- (๒) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ตรวจรับรองความเที่ยงตรงของมาตรวัด หน่วยน้ำประปาหรือมาตรวัดหน่วยไฟฟ้า และมาตรวัดอื่นใดที่ใช้วัดในการซื้อของ
- (๓) เรียกเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าน้ำประปา หรือค่าไฟฟ้าจากผู้รับบริการไม่เกินอัตราที่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากรัฐมนตรีให้เปลี่ยนแปลง อัตราดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

นั้นจะขัดกับพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ เพราะตามกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติให้การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค มีอำนาจกระทำการเกี่ยวกับการประปา ผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา กำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา อัตราค่าบริการ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้น้ำประปาเพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณสุข โดยเฉพาะการกำหนดอัตราราคาจำหน่ายน้ำประปาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ ทั้งนี้ การผลิตหรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า รวมทั้งการกำหนดราคาจำหน่ายกระแสไฟฟ้าก็เช่นเดียวกับกิจการประปา ดังนั้น การที่มีพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.

๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ จึงมีผลเท่ากับเป็นการออกกฎหมายอนุญาตให้การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สามารถประกอบกิจการประปาหรือกิจการไฟฟ้าได้เป็นพิเศษไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๖ ที่ระบุว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ การประกอบกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น” โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าจะตีความว่าการประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ยังจะต้องขออนุญาตและอยู่ภายใต้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ แล้ว ก็จะไม่สามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้ ซึ่งอาจจะทำให้กฎหมายดังกล่าวแล้วไม่มีผลใช้บังคับได้สมบูรณ์

แต่โดยที่ปัญหาเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้เคยให้ความเห็นไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ ว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันฮี พ.ศ. ๒๕๐๐ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ เป็นกฎหมายพิเศษที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายทั่วไป ดังนั้น การไฟฟ้าอันฮีและการไฟฟ้านครหลวงจึงไม่ต้องขอสัมปทานไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุขของสาธารณชน พุทธศักราช ๒๔๗๑ ส่วนคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องทำนองเดียวกันนี้ไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่า พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มิได้มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามความหมายในข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ แต่เป็นเพียงกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเท่านั้น เมื่อมีความเห็นแตกต่างกันระหว่างกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ เช่นนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้นำเสนอที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีบทบัญญัติกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของการไฟฟ้าฯ และการประปาฯ ไว้โดยชัดแจ้ง เช่น มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวงฯ บัญญัติให้การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจ

ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ คือ ผลิตพลังงานไฟฟ้าและดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า นอกจากนั้นยังได้บัญญัติให้อำนาจในการที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวอีกหลายประการ เช่น อำนาจเข้าใช้สอยครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมิใช่เคหสถานของบุคคล (มาตรา ๓๔) อำนาจเดินสายส่งส่งกำลังหรือสายส่งกำลังต่ำไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ (มาตรา ๓๕) อำนาจตัดต้นไม้หรือรากของต้นไม้ซึ่งอยู่ใกล้สายไฟ (มาตรา ๓๖) และผู้ใดขัดขวางการกระทำของการไฟฟ้านครหลวงหรือพนักงานจะต้องได้รับโทษ (มาตรา ๓๙) ในกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคนอกจากจะมีบทบัญญัติทำนองเดียวกันแล้ว ยังมีบทบัญญัติให้อำนาจที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ด้วย (มาตรา ๓๕) และตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ก็ได้บัญญัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีอำนาจดำเนินการอย่างกว้างขวางภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ซึ่งรวมถึงการจัดสร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า นอกจากนั้นยังให้อำนาจให้ความเห็นชอบในการที่เอกชนจะสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าอีกด้วย สำหรับพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ นั้นได้ให้อำนาจการประปานครหลวงที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ (มาตรา ๑๓) รวมทั้งอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น (มาตรา ๓๖) และอำนาจให้ความเห็นชอบในการดำเนินการสร้างระบบประปาเอกชน (มาตรา ๔๐ ทวิ) และการประปาส่วนภูมิภาคก็มีอำนาจทำนองเดียวกับการประปานครหลวง โดยลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าวมาแล้ว เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการไฟฟ้าฯ หรือการประปาฯ นั้น มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เพราะตามข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ การประกอบกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น” และกิจการไฟฟ้าหรือกิจการประปาต่างก็เป็นกิจการที่ระบุไว้ในข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ ดังนั้น ส่วนการที่ข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฯ กำหนดห้ามมิให้บุคคลประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานนั้น ก็โดยมุ่งหมายที่จะควบคุมการประกอบกิจการของเอกชน เพราะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคนั้นตามหลักกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นกิจการซึ่งเอกชนไม่มีอำนาจที่จะทำได้โดยเสรี แต่จะต้องเมื่อได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐบาลเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่กระทบความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน และการที่พระราชบัญญัติต่างๆ ที่จัดตั้งและให้อำนาจรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการไฟฟ้าหรือการประปาได้บัญญัติไว้เป็นมาตราหนึ่งโดยเฉพาะทุกฉบับว่า การผลิต การจัดให้ได้มา การจัดส่ง และการจำหน่ายไฟฟ้าหรือน้ำประปาเป็นกิจการสาธารณูปโภค และให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการนั้น ก็เพื่อป้องกันเอกชนมิให้จัดทำกรไฟฟ้าหรือการประปาแข่งหรือซ้อนในเขตของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายให้กระทำอยู่แล้ว มิได้มีความมุ่งหมายที่จะนำกฎหมายควบคุมกิจการที่กระทบความปลอดภัยและความผาสุกของสาธารณชนหรือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ มาใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการไฟฟ้าหรือประปาที่มีบทกฎหมายจัดตั้งและให้อำนาจไว้โดยตรงอยู่

แล้ว

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นว่า การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องขอสัมปทานตามข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์  
(นายอมร จันทรมบูรณ์)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
มิถุนายน ๒๕๒๕

## ความเห็นฉบับย่อ

### เลขเสร็จ

๓๖๓/๒๕๓๑

### ผู้ทำ

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗

### เรื่อง

การประกอบกิจการประปาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน

### หัวข้อ

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ ข้อ ๓ (๕)

### ประเด็น

คำว่า “การประปา” ตามความในข้อ ๓ (๕) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ หมายความว่าอย่างไร เพียงใด

### ความเห็น

เห็นว่า “ประปา” ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดนิยามความหมายไว้ จึงต้องอาศัยความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งในความหมายคำว่า “ประปา” ว่า “น้ำที่เกราะกรองให้สะอาดปราศจากเชื้อโรคแล้วนำไปให้ประชาชนบริโภคใช้สอย” ซึ่งก็ตรงกับความเข้าใจของสามัญชน และตรงกับมาตรฐานของน้ำประปาที่การประปานครหลวงผลิตเพื่อจำหน่ายให้แก่ประชาชนบริโภคใช้สอยนั่นเอง และเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ฯ แล้ว จะเห็นว่าได้ว่ามุ่งหมายจะควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน กิจการประปาซึ่งอยู่ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๘ฯ ดังกล่าว (๒) จึงเป็นกิจการที่ต้องทำโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของสาธารณชนเป็นหลัก กล่าวคือ น้ำประปาต้องใช้ดื่มได้โดยปราศจากเชื้อโรค

## ความเห็นฉบับเต็ม

### เลขเสร็จ

๓๖๓/๒๕๓๑

### เรื่อง

#### บันทึก

เรื่อง การประกอบกิจการประปาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน ข้อ ๓ (๕) \* <sup>(๑)</sup> แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕

### เนื้อหา

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๑๙๒๑/๙๓๗๙ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรมโยธาธิการว่าในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับคำว่า “การประปา” ตามความในข้อ ๓ (๕) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ ว่ามีความหมายแค่นั้น เพียงใดซึ่งในขณะนั้นกรมโยธาธิการได้ยึดถือความเห็น

\* <sup>(๓)</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕

ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(๑) การรถไฟ

(๒) การรถราง

(๓) การชุดคลอง

(๔) การเดินอากาศ

(๕) การประปา

(๖) การชลประทาน

(๗) การไฟฟ้า

(๘) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

(๙) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาการตราพระราชกฤษฎีกาตาม (๙) ให้กำหนดกระทรวงผู้มอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้นด้วย



ของกรมอัยการตามหนังสือกรมอัยการ ที่ ๒๙๙๒/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ โดยกรมอัยการได้ให้ความเห็นว่า “การประปา” นั้น หมายถึงการจำหน่ายน้ำโดยระบบเส้นท่อ ซึ่งขณะนี้มิขัดแย้งในทางปฏิบัติของกรมโยธาธิการว่า การดำเนินการจัดหาและส่งน้ำให้กับโรงงานอุตสาหกรรมนั้นไม่น่าจะถือว่าเป็นกิจการประปา เนื่องจากเป็นน้ำดิบและคุณภาพของน้ำต่ำกว่ามาตรฐานของน้ำประปา จึงไม่เป็นน้ำประปาและไม่เป็น การประปาตามกฎหมายดังกล่าว และไม่จำเป็นต้องขอสัมปทานประกอบกิจการประปาจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย

เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ และเห็นว่าความเห็นของกรมอัยการนั้นได้พิจารณาไว้ตามกฎหมายเดิม ก่อนที่จะมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ และเพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติต่อไป จึงขอหารือว่าความเห็นของกรมอัยการที่กรมโยธาธิการได้ถือปฏิบัติมาโดยตลอดนั้นถูกต้องตาม บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมโรงงานอุตสาหกรรม) 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 แล้ว จะเห็นได้ว่ามุ่งหมายจะควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน กิจการประปาซึ่งอยู่ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว\*<sup>(๒)</sup> จึงเป็นกิจการที่ต้องทำโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของสาธารณชนเป็นหลัก กล่าวคือ น้ำประปาต้องใช้ดื่มได้โดยปราศจากเชื้อโรค

ส่วนน้ำเพื่อใช้ในการอุตสาหกรรมนั้น ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) ชี้แจงว่าเป็นน้ำที่มีคุณภาพต่ำกว่าน้ำประปาโดยทั่วไป กระบวนการผลิตก็คือนำน้ำมาปรับคุณภาพด้วยวิธีทางเคมีหรือฟิสิกส์เพื่อการกำจัดความขุ่นของน้ำโดยไม่มีการกรองและฆ่าเชื้อโรค เนื่องจากน้ำที่ใช้ในโรงงาน

อุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะนำมาใช้หล่อเครื่องจักร หรือทำความสะอาดพื้นโรงงาน เป็นต้น คณะกรรมการ  
กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า โดยที่น้ำที่จะจำหน่ายให้โรงงานอุตสาหกรรมเป็นน้ำที่มี  
คุณภาพต่ำกว่าน้ำประปาและใช้ดื่มกินไม่ได้จึงถือไม่ได้ว่าการจัดจำหน่ายน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมเป็นการ  
ประกอบกิจการประปาตามความหมายของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ \*<sup>(๓)</sup>

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ความเห็นของกรม  
อัยการที่ว่า การประปาหมายถึงการจัดจำหน่ายน้ำโดยระบบสันทอเพียงประการเดียว ยังไม่บริบูรณ์ตาม  
ความหมายของกิจการประปาในปัจจุบันเพราะต้องพิจารณาคุณภาพของน้ำที่จัดจำหน่ายด้วย แม้จะจัด  
จำหน่ายโดยเส้นทอ ถ้าน้ำที่ส่งไม่ได้คุณภาพเป็นน้ำประปา ก็มีใช้เป็นกิจการประปา แต่ถ้าน้ำที่ส่งโดยเส้นทอนั้น  
ประชาชนใช้ดื่มกินได้โดยปราศจากเชื้อโรค แม้จะนำน้ำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นด้วย การจำหน่ายน้ำดังกล่าวก็  
ยังคงเป็นกิจการประปา

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์  
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
กันยายน ๒๕๓๑

---

\* <sup>(๓)</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)



บันทึก

เรื่อง การใช้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ เกี่ยวกับการประกอบกิจการประปา  
ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๙๐๗/๑๑๑๕๘ ลงวันที่ ๑๘  
กรกฎาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการปฏิบัติกิจการเกี่ยวกับ  
การประปาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น  
กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรมโยธาธิการว่า การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้  
ดำเนินการประปาในเขตการนิคมอุตสาหกรรมฯ แต่ยังมีได้ดำเนินการขอรับสัมปทานประกอบ  
กิจการประปาจากกระทรวงมหาดไทยให้ถูกต้องตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่  
๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กรมโยธาธิการจึงได้มีหนังสือขอให้การนิคมอุตสาหกรรมฯดำเนินการ  
ขอรับสัมปทานให้ถูกต้องตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวแต่การนิคมอุตสาหกรรมฯโต้แย้งว่า  
การจัดระบบประปาในนิคมอุตสาหกรรมของการนิคมอุตสาหกรรมฯนั้น มิได้ให้บริการน้ำแก่  
ประชาชนโดยทั่วไป แต่ได้ให้บริการน้ำเฉพาะกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมในเขตการนิคม  
อุตสาหกรรมฯเท่านั้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวกระทำโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖  
(๒) แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับ  
พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะย่อมมีผล  
ยกเว้นกฎหมายทั่วไปอยู่แล้ว จึงสามารถบริการน้ำให้แก่กลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมในเขตการนิคม  
อุตสาหกรรมฯได้ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการขอรับสัมปทานประกอบกิจการประปาจาก  
กระทรวงมหาดไทยตามนัยข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม  
พ.ศ. ๒๕๑๕

ในเรื่องนี้ กรมโยธาธิการมีความเห็นว่า การประกอบกิจการประปาของการนิคม  
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยนั้น เป็นการประกอบกิจการประปาอันเป็นกิจการสาธารณูปโภคซึ่ง  
จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลง  
วันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งตามข้อเท็จจริงระบบของการประปาของการนิคม  
อุตสาหกรรมฯนั้น ประกอบด้วยโรงกรองน้ำถังตกตะกอนและถังน้ำใส จำหน่ายน้ำประปาให้แก่  
ผู้ใช้น้ำด้วยระบบเส้นท่อและติดตั้งมาตรวัดน้ำด้วย และเห็นว่าตามพระราชบัญญัติการนิคม  
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่  
เหมาะสม เพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อดำเนินการธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนการ  
จัดให้มีประปาในการนิคมอุตสาหกรรมฯเป็นเพียงเพื่อให้บริการและจัดสิ่งอำนวยความสะดวกแก่  
ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมเท่านั้น มิใช่เป็นกฎหมายให้ประกอบกิจการประปาได้โดยเฉพาะ  
ดังนั้น การประปาของการนิคมอุตสาหกรรมฯก็เช่นเดียวกับการจัดทำกิจการประปาของเทศบาล  
ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และการประปาของสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติ

สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งการประกอบกิจการประปาของเทศบาลและสุขาภิบาลดังกล่าวก็ได้ขอ  
สัมปทานประกอบกิจการประปาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม  
พ.ศ. ๒๕๑๕ ด้วยแล้ว

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของกรมโยธาธิการ จึง  
ขอหารือว่า ความเห็นของกรมโยธาธิการดังกล่าวถูกต้องตามเจตนารมณ์ของประกาศของคณะ  
ปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณา  
ปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และการนิคมอุตสาหกรรมแห่ง  
ประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๖ (๑) และ (๒)<sup>๑</sup> แห่ง  
พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้จัดตั้งการนิคม  
อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้การนิคมอุตสาหกรรมเป็นหน่วยงานที่  
ดำเนินกิจการจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม<sup>๒</sup> และปรับปรุงที่ดินนั้น เพื่อให้บริการ ตลอดจน  
จัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม<sup>๓</sup> โดยรวมถึงการจัดให้มีการ  
ประปาด้วย ซึ่งในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ มาตรา ๑๐ (๑)<sup>๔</sup> แห่ง

<sup>๑</sup> มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้น เรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” และให้เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม หรือเพื่อ  
ดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ.

(๒) การปรับปรุงที่ดินตาม (๑) เพื่อให้บริการ ตลอดจนจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการ  
ดำเนินงานของผู้ประกอบอุตสาหกรรม เช่น การจัดให้มีถนน ท่อระบายน้ำ โรงขจัดน้ำเสีย ไฟฟ้า และประปา  
 เป็นต้น

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“นิคมอุตสาหกรรม” หมายความว่า เขตอุตสาหกรรมทั่วไปหรือเขตอุตสาหกรรมส่งออก

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ประกอบอุตสาหกรรม” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมใน  
นิคมอุตสาหกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“นิคมอุตสาหกรรม” หมายความว่า เขตอุตสาหกรรมทั่วไปหรือเขตอุตสาหกรรมส่งออก

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ประกอบอุตสาหกรรม” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมใน  
นิคมอุตสาหกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup> มาตรา ๑๐ ให้ กนอ.มีอำนาจกระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖  
อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้การนิคมอุตสาหกรรมมีอำนาจทำการสำรวจ วางแผน ออกแบบ ก่อสร้างและบำรุงรักษาสสิ่งอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม และมาตรา ๑๒<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็บัญญัติให้การนิคมอุตสาหกรรมมีอำนาจ กำหนดค่าบำรุงรักษาสสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนค่าบริการต่างๆ ในนิคมอุตสาหกรรมได้ด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในการดำเนินการประกอบกิจการ ประปาของการนิคมอุตสาหกรรมนั้น เป็นการจัดตั้งน้ำให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในเขตนิคม อุตสาหกรรม เพื่อให้เขตนิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะให้มีการ ประกอบกิจการอุตสาหกรรมในเขตนั่นต่อไปได้ อันเป็นความประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้ โดยมีใช่เป็นการจัดตั้งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคให้กับประชาชนทั่วไป และในการดำเนินการ ดังกล่าวพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้การ นิคมอุตสาหกรรมมีอำนาจกระทำการที่เกี่ยวข้องกับกิจการประปาได้ทุกประการ ตั้งแต่การ ก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการเก็บค่าบริการ การดำเนินการประกอบกิจการประปาของการนิคม อุตสาหกรรมฯ จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติขึ้นเป็นพิเศษให้การนิคมอุตสาหกรรมฯ เป็นผู้จัดทำในเขตนิคมอุตสาหกรรม และจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดไว้ กิจการประปาของการนิคมอุตสาหกรรมฯจึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการ ดังกล่าวกำหนดขึ้นไว้แล้วตามนัยข้อ ๖<sup>๖</sup> แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ การนิคมอุตสาหกรรมฯจึงสามารถดำเนินการประกอบกิจการประปาในเขตนิคม อุตสาหกรรมฯ ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานตามข้อ ๓<sup>๗</sup> และข้อ ๔<sup>๘</sup> แห่งประกาศ

---

(๑) \* การสำรวจ วางแผน ออกแบบ ก่อสร้าง และบำรุงรักษาสสิ่งอำนวยความสะดวก และ ให้บริการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและผู้ประกอบกิจการที่เป็นประโยชน์หรือต่อเนื่องกับผู้ประกอบ อุตสาหกรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕</sup> มาตรา ๑๒ ให้ ก.อ.กำหนดค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์และค่าบำรุงรักษาสสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนค่าบริการในนิคมอุตสาหกรรมในอัตราอันสมควรเพื่อให้มีรายได้เพียงพอ สำหรับการ ดังต่อไปนี้

(๑) การใช้จ่ายในสิ่งที่เป็นในการดำเนินการของ ก.อ. รวมทั้งดอกเบี้ย ค่าเสื่อมราคา โบนัส และกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัว

(๒) การชำระหนี้สินเท่าที่จำนวนเงินเพื่อการชำระนั้นเกินจำนวนที่จัดสรรไว้ เป็นค่าเสื่อมราคาและสำหรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการจัดหาทรัพย์สินใหม่แทนทรัพย์สินเดิม

(๓) การจัดให้มีเงินสำรองและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการขยายกิจการและลงทุน

<sup>๖</sup> ข้อ ๖ ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ หรือข้อ ๕ การ ประกอบกิจการดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น

<sup>๗</sup> ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) การประปา

ของคณะปฏิวัติดังกล่าวอีกแต่อย่างไร

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๕

---

ฯลฯ

ฯลฯ

๔ ข้อ ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี

## ความเห็นฉบับย่อ

### เลขเสร็จ

เสร็จที่ : 703/2540

### เรื่อง

เรื่อง : ทหารเรือโครงการร่วมทุนของการประปาส่วนภูมิภาคกับบริษัทเอกชน

### เรื่อง

ผู้ทำ : กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1

### หัวข้อ

กฎหมาย : พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ

ของรัฐ พ.ศ.2535 [มาตรา 5, มาตรา 6, มาตรา 10]

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515

[ข้อ 3 ข้อ 4 ข้อ 6 และข้อ 11]

### ประเด็น

ประเด็น:

โครงการผลิตน้ำประปาของเอกชนเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค  
เพื่อการประปาส่วนภูมิภาคจะได้จำหน่ายให้แก่ประชาชน ไม่ว่าโครงการดังกล่าว  
จะอยู่ใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ  
ของรัฐ พ.ศ. 2535 หรือไม่ก็ตาม เอกชนจะต้องขอสัมปทานจากกระทรวงมหาดไทย  
ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58ฯ หรือไม่

### ความเห็น

ความเห็น:

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ  
ของรัฐฯ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่การที่หน่วยงานของรัฐจะให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน  
หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ส่วนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58ฯ เป็น  
กฎหมายที่ใช้บังคับแก่กิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค อันกระทบถึงความปลอดภัย  
หรือความผาสุกของประชาชน กฎหมายทั้งสองฉบับจึงมีเจตนารมณ์ในการบังคับใช้  
แตกต่างกัน ดังนั้น ไม่ว่าโครงการร่วมทุนของการประปาส่วนภูมิภาคกับบริษัทเอกชน  
จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ  
ในกิจการของรัฐฯ หรือไม่ หากเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการค้าขายอันเป็น  
สาธารณูปโภคตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58ฯ ที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วย  
กิจการกำหนดเป็นแล้ว ก็จะต้องมาขออนุญาตหรือขอสัมปทานตามประกาศคณะปฏิวัติ  
ฉบับดังกล่าว ในเมื่อการผลิตน้ำของเอกชนเพื่อขายให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค  
ตามปัญหาข้อหารือเป็นการผลิตน้ำที่มีคุณภาพเทียบเท่าน้ำประปาเพื่อนำไปใช้ในการ

บริโภคของประชาชน แม้ว่าเอกชนจะมีได้เป็นผู้จำหน่ายน้ำประปาให้แก่ประชาชน โดยตรงก็ตาม การผลิตน้ำดังกล่าวก็อยู่ภายใต้ความหมายของคำว่า “การประปา” และเป็นกิจการค้าขายที่เป็นสาธารณูปโภค บริษัทเอกชนจึงต้องขอสัมปทานในการดำเนินกิจการดังกล่าวตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58ฯ

---



บันทึก

เรื่อง โครงการร่วมทุนของการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาค ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๕๗๕๕๑-๐๓/๓๐๒๖ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยคณะกรรมการคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการโครงการปรับปรุงขยายการประปาภูเก็ต ได้มีการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ ในการประชุมดังกล่าวคณะกรรมการได้มีการพิจารณาร่างขอบเขตของโครงการฯ (Terms of Reference) โดยได้ยกประเด็นถึงการมีประโยชน์ของการประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ในการที่ กปภ.เข้าร่วมถือหุ้นจำนวน ๕% ของเงินทุนจดทะเบียนกับบริษัทเอกชนผู้ได้รับสัมปทาน ซึ่ง กปภ.ได้ดำเนินการในโครงการเอกชนร่วมลงทุนก่อสร้างการประปาพุมธานี-รังสิตไปแล้ว ในการนี้ กปภ.ได้ชี้แจงถึงเหตุผลในการเข้าร่วมลงทุนหรือถือหุ้นว่า เนื่องจาก กปภ.ต้องการเลี่ยงปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องให้เอกชนผู้ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการกิจการประปาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ยังอาจต้องไปขอสัมปทานการผลิตน้ำประปาจากกรมโยธาธิการอีก เนื่องจากกิจการประปาเป็นกิจการอันกระทบต่อความสงบของประชาชนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕

อย่างไรก็ตาม กรรมการบางท่านมีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการอนุมัติสัมปทานการผลิตน้ำประปาแก่เอกชน และในเมื่อคณะรัฐมนตรีก็มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมอยู่ด้วย จึงเห็นว่า ไม่ว่า กปภ.จะเข้าร่วมทุนหรือไม่ก็ตาม เมื่อเอกชนได้รับอนุมัติการได้รับสัมปทานการผลิตจำหน่ายน้ำประปาจากคณะรัฐมนตรีแล้ว คงไม่ต้องไปขอสัมปทานจากกรมโยธาธิการ โดยอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซ้ำอีก

เนื่องจาก กปภ.ยังต้องมีการดำเนินงานโครงการเอกชนร่วมลงทุนอีกหลายโครงการ จึงขอหารือว่า หาก กปภ.จะไม่เข้าร่วมทุนหรือถือหุ้นในบริษัทที่ได้รับสัมปทานการผลิตจำหน่ายน้ำประปาโดยการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วบริษัทเอกชนยังจะต้องไปขอสัมปทานจากกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ อีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมโยธาธิการ) และผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาคแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในขณะนี้ กปภ.มีโครงการปรับปรุงขยายประปาภูเก็ต ซึ่ง กปภ.ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานของโครงการโดยจะจัดตั้งบริษัทขึ้นใหม่ที่จะมีเอกชนถือหุ้น ๙๕% และ กปภ.ถือหุ้น ๕% ของเงินทุนจดทะเบียน บริษัทดังกล่าวจะเป็นผู้รับผิดชอบ

การก่อสร้างระบบการผลิตประปาทั้งหมดให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๓ ปี ด้วยเงินทุนของตนเอง และ กปภ. จะรับซื้อน้ำที่เอกชนผลิตตามอัตราราคาที่กำหนดในสัญญาเพื่อจัดส่งเข้าสู่ระบบจำหน่ายของ กปภ. และ กปภ. จำหน่ายให้แก่ประชาชนต่อไปเป็นระยะเวลา ๒๕ ปี นับตั้งแต่วันที่เปิดกิจการประปา

กปภ. จึงได้ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติของ กปภ. ต่อไป ในปัญหาว่า โครงการผลิตน้ำประปาของเอกชนเพื่อขายให้แก่ กปภ. เพื่อ กปภ. จะได้จำหน่ายให้แก่ประชาชน ไม่ว่าโครงการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ก็ตาม จะต้องขอสัมปทานจากกระทรวงมหาดไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้ **การประปา** เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกของประชาชน (ข้อ ๓)<sup>[๑]</sup> โดยผู้ที่ประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี หรือเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น (ข้อ ๔ และข้อ ๖)<sup>[๒]</sup> และกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการประปา (ข้อ ๑๑)<sup>[๓]</sup>

ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่การที่หน่วยงานของรัฐจะให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด โครงการที่อยู่ในข่ายที่จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจะต้องเป็น **โครงการ** ใน **กิจการของรัฐ** ที่การลงทุนมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป หรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่ง **กิจการของรัฐ** ได้แก่ กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย หรือกิจการที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๕)<sup>[๔]</sup>

หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ตามลำดับ คือ ในเบื้องต้นหน่วยงานเจ้าของโครงการต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดต่อกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณา (มาตรา ๖)<sup>[๕]</sup> จากนั้นจึงนำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการได้ หน่วยงานเจ้าของโครงการจึงจะสามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ ทั้งนี้ การดำเนินการตามโครงการต้องเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๑๐)<sup>[๖]</sup>

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุมัติโครงการที่หน่วยงานของรัฐประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐต่อไปในอนาคต โดยให้มีการกลั่นกรองอย่างเป็นระบบและโดยรอบคอบจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งให้คณะรัฐมนตรีสามารถเข้ามาควบคุมดูแล

โดยเป็นผู้พิจารณาอนุมัติในหลักการของโครงการก่อนที่จะมีการเริ่มดำเนินการ พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ใช้บังคับแก่การที่เอกชนจะเข้าร่วมทุนหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ มิใช่เป็นการให้อนุญาตหรือให้สัมปทาน ส่วนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ เป็นกฎหมายที่บังคับให้บุคคลที่จะประกอบกิจการบางประเภท ต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานจากกระทรวงหรือเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการเสียก่อน ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็โครงการที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ถ้าเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ ที่มีได้มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการนั้นกำหนดยกเว้นไว้แล้ว ก็จะต้องมาขออนุญาตหรือขอสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว

ในเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การผลิตน้ำของเอกชนตามปัญหาข้อหาหรือ ไม่ว่าจะโดยกรรมวิธีใดก็ตาม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำสะอาดที่มีคุณภาพเทียบเท่าน้ำประปาสำหรับใช้ในการบริโภคใช้สอยของประชาชน โดยจัดส่งเข้าสู่ระบบจำหน่ายของ กปภ. และ กปภ.จำหน่ายแก่ประชาชนต่อไปโดยระบบเส้นท่อ แม้ว่าเอกชนนั้นจะมีได้เป็นผู้จำหน่ายน้ำประปาให้แก่ประชาชนโดยตรงก็ตาม วัตถุประสงค์ในการผลิตน้ำก็มีได้เปลี่ยนจากน้ำที่ผลิตขึ้นเพื่อให้ประชาชนบริโภคใช้สอยเป็นน้ำที่ใช้เพื่อการอื่นแต่อย่างใด การผลิตน้ำของเอกชนนี้จึงอยู่ภายใต้ความหมายของคำว่า **การประปา** และจัดว่าเป็นกิจการการประปาที่อยู่ในความหมายของกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ และมีใช้การดำเนินการของ กปภ.เองตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ อันจะยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า โครงการผลิตน้ำประปาซึ่งเอกชนเข้าร่วมทุนกับการประปาส่วนภูมิภาคหรือเอกชนดำเนินการแต่ผู้เดียวตามข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ และแม้จะผ่านการอนุมัติให้เอกชนเข้าร่วมทุนจากคณะรัฐมนตรีแล้วก็ตาม ก็อยู่ในข่ายต้องขอสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ด้วย

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน  
(นายอักษราทร จุฬารัตน)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ตุลาคม ๒๕๔๐

[๑] ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(๑) การรถไฟ

(๒) การรถราง

(๓) การชุดคลอง

(๔) การเดินอากาศ

(๕) การประปา

(๖) การชลประทาน

(๗) การไฟฟ้า

(๘) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

(๙) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ใน

พระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชกฤษฎีกาตาม (๙) ให้กำหนดกระทรวงผู้มิอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้นด้วย

[๒] ข้อ ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๖ ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ หรือข้อ ๕ การประกอบกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น

[๓] ข้อ ๑๑ ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการการรถราง การประปา การไฟฟ้า และการผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

[๔] มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

◆หน่วยงานเจ้าของโครงการ◆ หมายความว่า ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของโครงการ

ฯลฯ

ฯลฯ

◆กิจการของรัฐ◆ หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

◆โครงการ◆ หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

◆ร่วมงานหรือดำเนินการ◆ หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียวโดยวิธีการอนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ฯลฯ

ฯลฯ

[๕] มาตรา ๖ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

[๖] มาตรา ๑๐ ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่นใดจะกระทำการกิจการของรัฐ และคณะรัฐมนตรีมีมติให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง อำนาจการปรับปรุงอัตราค่าบริการประปาของเทศบาลนครสมุทรสาคร

เทศบาลนครสมุทรสาครได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สค. ๕๒๐๐๕/๑๒๘๒ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า เทศบาลนครสมุทรสาครได้ประกอบกิจการประปาบริการประชาชนในท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๙ และได้รับสัมปทานประกอบกิจการประปาในเขตเทศบาล จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๒๒ มาจนถึงปัจจุบัน แต่ปรากฏว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา การดำเนินกิจการประปาขาดสภาพคล่องและไม่มียกงบประมาณคงเหลือเพื่อการลงทุนปรับปรุงขยายกิจการประปา เนื่องจากยังเรียกเก็บค่าบริการประปาในอัตราเดิมเป็นผลให้รายได้ไม่เพียงพอแก่การดำเนินการ

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

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

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้ว เห็นว่าปัญหาเรื่องนี้ เป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน สมควรที่จะได้มีการพิจารณาโดยรอบคอบ จึงเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้คำแนะนำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ ร่วมกันพิจารณา ตามนัยข้อ ๑๒<sup>๑</sup> ของระเบียบคณะกรรมการ กฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมกิจการสาธารณูปโภคบางประเภท อันจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน มิให้กระทำโดยเสรี แต่จะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการดูแลและควบคุมมาตรฐานหรือคุณภาพในการประกอบกิจการสาธารณูปโภคดังกล่าว เช่น การผลิต การจัดส่ง และความปลอดภัย เป็นต้น หากบุคคลใดซึ่งรวมถึงนิติบุคคลใดประสงค์จะประกอบกิจการสาธารณูปโภคดังกล่าวแล้วก็ต้องดำเนินการขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ สำหรับกรณีที่จะได้รับยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๖<sup>๒</sup> แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ ๕๘ จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการประกอบกิจการสาธารณูปโภคนั้นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งจะต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการจัดตั้งและให้อำนาจในการประกอบกิจการประปาไว้โดยตรง เช่น กรณีการประกอบกิจการประปาหรือการไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติการประปาสวนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น แต่กรณีของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๕๓<sup>๓</sup> และมาตรา ๕๖<sup>๔</sup> เป็นเพียงการกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการทำกิจการประปา ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

<sup>๑</sup> ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการร่างกฎหมายซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมไม่น้อยกว่าหกคนโดยต้องเป็นกรรมการร่างกฎหมายจากทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญประธานในที่ประชุมจะให้ออกราวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

<sup>๒</sup> ข้อ ๖ ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ หรือข้อ ๕ การประกอบกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น

<sup>๓</sup> มาตรา ๕๓ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐(๒) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup> มาตรา ๕๖ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓

ฯลฯ

ฯลฯ

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖<sup>๕</sup> ซึ่งกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการทำการกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งแม้จะรวมกิจการประปาด้วย แต่ก็มีได้เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการประกอบกิจการประปาโดยเป็นเพียงบทบัญญัติในลักษณะกว้างๆ เป็นการทั่วไปทำให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตเทศบาลเท่านั้น<sup>๖</sup> ดังนั้น กรณีของเทศบาลนครสมุทรสาครจะประกอบกิจการประปาได้ก็ต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ รวมถึงการปรับปรุงค่าบริการน้ำประปา ค่ารักษามาตรวัดน้ำ ก็จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัมปทานด้วย

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

<sup>๕</sup> มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัด ระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(๔) การสาธารณูปโภคและก่อสร้างอื่นๆ

๑.ล.๑

๑.ล.๑

<sup>๖</sup> บันทึก เรื่อง ทหหรือปัญหาว่ารัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการประปาและการไฟฟ้าจะต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๖๙๘ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๕๒/๒๕๒๕)

<sup>๗</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒,ข้างต้น

<sup>๘</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔,ข้างต้น

<sup>๙</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓,ข้างต้น

<sup>๑๐</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕,ข้างต้น

น้ำประปาของเทศบาลนครสมุทรสาครจึงไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๑ แต่อย่างใด

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ข้อหาหรือเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญจึงพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาวินิจฉัยข้อหาหรือเรื่องนี้ตามนัยข้อ ๑๓ (๒)<sup>๑๑</sup> ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรน้ำ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนเทศบาลนครสมุทรสาคร แล้ว มีมติเห็นด้วยกับความเห็นของที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ฝ่ายที่สองกล่าวคือ เห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ บัญญัติให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดให้มีการประปาในเขตเทศบาล ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้อำนาจเทศบาลที่จะจัดบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และแม้ว่ามาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ จะบัญญัติโดยมีเงื่อนไขว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” ซึ่งมีความหมายว่า แม้จะมีหน้าที่ที่ต้องกระทำการกิจการประปา แต่เมื่อกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานก็ต้องมีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อน แต่ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ขึ้นใช้บังคับในปี ๒๕๔๒ แล้ว มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเทศบาลขึ้นใหม่ เป็นให้มีทั้งอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีระบบการสาธารณูปโภคด้วย กรณีจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการประกอบกิจการประปาตามข้อยกเว้นของข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๑ ที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีในการประกอบกิจการแต่อย่างใด

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ในการประกอบกิจการประปาของเทศบาลไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๑ จึงย่อมจะมีผลให้สัมปทานที่เทศบาลนครสมุทรสาครทำไว้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปัจจุบันได้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วนั้น ไม่อาจใช้บังคับได้ ฉะนั้น การที่เทศบาลนครสมุทรสาครจะดำเนินการปรับปรุงอัตราค่าบริการ

<sup>๑๑</sup> ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายได้มีมติหรือคำสั่งหรือขอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่



ประปา จึงเป็นอำนาจของเทศบาลนครสมุทรสาครที่จะกระทำตัวเองโดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข  
ในสัมปทานดังกล่าวอีกแต่อย่างใด

ลงชื่อ      พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขอรับสัมปทานการประกอบกิจการประปาตามประกาศของคณะปฏิวัติ  
ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕

กรมทรัพยากรน้ำได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ทส ๐๖๐๕/๑๔๖๖ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมทรัพยากรน้ำมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและกำกับดูแลกิจการประปาสัมปทานให้เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กรมทรัพยากรน้ำประสบปัญหาการตีความตามข้อกำหนดของกฎหมายดังกล่าว จำนวน ๒ เรื่อง คือ การประกอบกิจการประปาของหมู่บ้านจัดสรร และการประกอบกิจการประปาในนิคมอุตสาหกรรมร่วมดำเนินงาน โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

๑. กรณีการประกอบกิจการประปาของหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคเพื่อให้บริการแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งได้มีการออกประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยข้อ ๘.๒ วรรคสอง (๓) ของประกาศดังกล่าว กำหนดว่า ในกรณีที่ดินจัดสรรตั้งอยู่ในบริเวณที่การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค หรือการประปาส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ไม่สามารถให้บริการได้ ให้ผู้จัดสรรที่ดินใช้ระบบประปาอื่นได้ โดยให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งมีข้อเท็จจริงดังนี้

(๑) หมู่บ้านดีดีแลนด์ ตำบลอุทัย อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นหมู่บ้านจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ซึ่งมีได้ใช้บริการระบบประปาที่รัฐให้บริการ แต่ใช้ระบบประปาของโครงการเอง โดยสูบน้ำจากบ่อบาดาลขึ้นเก็บไว้ที่หอถังสูงแล้วส่งจำหน่ายต่อให้แก่ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามเส้นท่อ โดยมีได้มีระบบกรองหรือบำบัดให้สะอาดกว่าน้ำที่สูบจากบ่อบาดาล นอกจากนี้ ยังมีได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่อย่างไร

(๒) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินการเกี่ยวกับสัมปทานประกอบกิจการประปาเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดว่า “การประกอบกิจการประปา” หมายความว่า การประกอบกิจการเกี่ยวกับการจัดหา น้ำดิบ การผลิต การจัดส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา โดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ไปยังผู้รับบริการโดยมีค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้อง

พิจารณาว่า ตามคำนิยามของประกาศกระทรวงฯ ดังกล่าว ระบบประปาของหมู่บ้านดีดีแลนด์ ซึ่งไม่มีระบบกรองหรือระบบบำบัด จึงถือได้ว่าไม่มีการผลิต อันทำให้ไม่ครบองค์ประกอบของนิยามของคำว่า “การประกอบกิจการประปา” แต่การดำเนินการดังกล่าวมีเจตนาที่จะให้บริการระบบ สาธารณูปโภคให้แก่ประชาชนซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการประปา

จึงขอหารือว่า การดำเนินการของหมู่บ้านดีดีแลนด์เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการ ประปาหรือไม่ และการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการดำเนินการที่เข้าข่ายเป็นความผิดตามประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีการประกอบกิจการประปาของนิคมอุตสาหกรรมร่วมดำเนินงาน ซึ่งมีข้อเท็จจริงดังนี้

นิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยาง จังหวัดระยอง เป็นนิคมอุตสาหกรรม ที่ดำเนินการโดยบริษัท ไทโรเบคก้า เอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด และได้ว่าจ้างให้บริษัท ยูนิเวอร์แซล ยูทิลิตี้ส์ จำกัด (มหาชน) ผลิตและส่งจ่ายน้ำประปาให้กับนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าว จึงถือว่า ผู้ร่วมดำเนินงานจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเป็นผู้ให้บริการระบบสาธารณูปโภค ภายใต้การกำกับดูแล ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จึงเป็นนิคมอุตสาหกรรมร่วมดำเนินงาน รูปแบบที่ ๑ ตามรายละเอียดการแบ่งรูปแบบการร่วมดำเนินงานจัดตั้งและบริหารจัดการนิคมอุตสาหกรรม ของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับ ประเด็นที่หารือ ดังนี้

(๑) บันทึก เรื่อง การบังคับใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ กับการประกอบกิจการประปาของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๘/๒๕๓๕) สรุปความว่า “การดำเนินกิจการประปาของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นกรณีที่มี กฎหมายบัญญัติขึ้นเป็นพิเศษให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดทำในเขต นิคมอุตสาหกรรม และจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ กิจการ ประปาของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการ ดังกล่าวกำหนดขึ้นไว้แล้ว ตามนัยข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจึงสามารถดำเนินการกิจการประปา ในเขตนิคมอุตสาหกรรมได้โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานตามข้อ ๓ และข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวอีกแต่อย่างใด”

(๒) บันทึก เรื่อง โครงการร่วมทุนของการประปาส่วนภูมิภาค (เรื่องเสร็จที่ ๗๐๓/๒๕๔๐) สรุปความว่า “โครงการผลิตน้ำประปาซึ่งเอกชนเข้าร่วมทุนกับการประปาส่วนภูมิภาคหรือเอกชน ดำเนินการแต่ผู้เดียว ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ และแม้จะผ่านการอนุมัติให้เอกชนเข้าร่วมทุน จากคณะรัฐมนตรีแล้วก็ตามก็อยู่ในข่ายต้องขอสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ด้วย”

(๓) บันทึก เรื่อง หารือปัญหาว่ารัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการประปาและการไฟฟ้า จะต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทาน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่ (เรื่องเสร็จที่ ๒๕๒/๒๕๒๕) สรุปความว่า “การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้า



ส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาค ไม่ต้องขอสัมปทานตามข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕”

จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การประกอบกิจการประปาของนิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยางมีลักษณะคล้ายกับกรณีเอกชนผลิตน้ำให้การประปาส่วนภูมิภาคที่เอกชนต้องขอรับสัมปทาน แม้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงาน แต่กิจการประปาในนิคมอุตสาหกรรมมีข้อแตกต่างที่วัตถุประสงค์ในการใช้และคุณภาพของน้ำประปา อีกทั้งความเห็นในเรื่องดังกล่าวที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วผ่านระยะเวลามาพอสมควรแล้ว จึงขอหารือว่าการดำเนินการของบริษัท ยูนิเวอร์แซล ยูทิลิตี้ส์ จำกัด (มหาชน) อยู่ภายใต้ข้อกำหนดและต้องปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปาหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทรัพยากรน้ำ โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมทรัพยากรน้ำ และกรมทรัพยากรน้ำบาดาล) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นพิจารณาเป็นสองประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** การดำเนินการของหมู่บ้านดีดีแลนด์ ซึ่งเป็นหมู่บ้านจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน มีการสูบน้ำจากบ่อบาดาลขึ้นเก็บไว้ที่หอถังสูงแล้วส่งจำหน่ายตามเส้นท่อให้แก่ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นการประกอบกิจการประปาซึ่งต้องขอรับสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นนี้ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมที่ดินว่า โครงการจัดสรรที่ดินของหมู่บ้านดีดีแลนด์ ได้ดำเนินโครงการมาแล้วทั้งหมด ๖ โครงการ โดยในโครงการแรกได้รับใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดินในปี ๒๕๔๔ โครงการที่ ๒ ได้รับใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดินในปี ๒๕๕๐ โครงการที่ ๓ ได้รับใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดินในปี ๒๕๕๓ โครงการที่ ๔ และโครงการที่ ๕ ได้รับใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดินในปี ๒๕๕๘ และโครงการที่ ๖ ได้รับใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดินในปี ๒๕๖๒ โดยขณะได้รับใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดินในโครงการที่ ๑ โครงการที่ ๒ และโครงการที่ ๓ ยังไม่มีระบบประปาของหน่วยงานภาครัฐให้บริการในพื้นที่ แต่สำหรับโครงการที่ ๔ โครงการที่ ๕ และโครงการที่ ๖ ในขณะยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดินยังไม่มีระบบประปาของหน่วยงานภาครัฐให้บริการ ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินจึงได้ขออนุญาตใช้ระบบประปาบาดาลในพื้นที่จัดสรร และเมื่อผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินได้รับใบอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลเพื่ออุปโภคหรือบริโภคแล้ว คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงได้ออกใบอนุญาตจัดสรรที่ดินให้ โดยในขณะออกใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดินปรากฏว่าได้มีการให้บริการระบบประปาของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่แล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการประกอบกิจการค้าขาย อันเป็นสาธารณูปโภค เนื่องจากกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่กระทบต่อความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน โดยห้ามบุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาต หรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี เพื่อให้การประกอบกิจการที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของภาครัฐ ทั้งนี้ ตามความในข้อ ๔<sup>๑</sup> แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘<sup>๒</sup> อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓<sup>๒</sup> การประกอบกิจการดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น ตามความในข้อ ๖<sup>๓</sup> แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘<sup>๓</sup> จึงเป็นกรณียกเว้นว่าแม้จะเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคก็ตาม แต่หากมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติการดำเนินการไว้แล้ว ก็ไม่ต้องมาขอรับอนุญาต หรือขอรับสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้อีก

เมื่อหมู่บ้านดีดีแลนด์ได้สูบน้ำจากบ่อบาดาลขึ้นเก็บไว้ที่หอถังสูงแล้วส่งจำหน่ายตามเส้นท่อให้แก่ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ซึ่งมีลักษณะเป็นการจัดหาน้ำดิบและนำมาผลิต เพื่อจัดส่งและจำหน่ายให้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนบริโภคใช้สอย การดำเนินการดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการประปาตามข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘<sup>๔</sup> ประกอบกับบทนิยามคำว่า “การประกอบกิจการประปา”<sup>๕</sup> ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินการเกี่ยวกับสัมปทานประกอบกิจการประปาเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๔ สำหรับกรณีที่ระบบประปาของหมู่บ้านดีดีแลนด์ไม่มีระบบกรองหรือระบบบำบัดนั้น เป็นเพียงขั้นตอนในกระบวนการผลิต

<sup>๑</sup>ข้อ ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาต หรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี

<sup>๒</sup>ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

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

ไว้ในพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชกฤษฎีกาตาม (๙) ให้กำหนดกระทรวงผู้มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้นด้วย

<sup>๓</sup>ข้อ ๖ ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ หรือข้อ ๕ การประกอบกิจการดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น

<sup>๔</sup>“การประกอบกิจการประปา” หมายความว่า การประกอบกิจการเกี่ยวกับการจัดหาน้ำดิบ การผลิต การจัดส่ง และการจัดจำหน่ายน้ำประปา โดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลไปยังผู้รับบริการโดยมีค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น



ที่อาจทำให้ได้น้ำประปาที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ประชาชน ในการอุปโภคหรือบริโภคเท่านั้น ไม่มีผลทำให้การดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นการประกอบกิจการประปา แต่อย่างใด และการที่หมู่บ้านดีดีแลนด์ได้รับใบอนุญาตให้ใช้น้ำบาดาลเพื่ออุปโภคหรือบริโภคยังไม่ถือว่า ได้รับสัมปทานกิจการประปาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ ส่วนกรณีที่พระราชบัญญัติ จัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคเพื่อให้บริการแก่ ผู้ซื้อที่ดินที่จัดสรรนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะต้องจัดให้มีระบบ สาธารณูปโภคเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังโครงการที่ได้รับ อนุญาต พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินฯ มิใช่กฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในการประกอบกิจการประปา ตามนัยข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ ดังนั้น การดำเนินการให้บริการประปา ของหมู่บ้านดีดีแลนด์จึงเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการประปาที่อยู่ภายใต้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีข้อสังเกตว่า ประกาศคณะกรรมการ จัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรม ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔ ข้อ ๕.๒<sup>๔</sup> กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดให้มีระบบประปา ในกรณีที่ดินจัดสรร ตั้งอยู่ในบริเวณที่การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค หรือการประปาส่วนท้องถิ่นสามารถ ให้บริการได้ ต้องใช้บริการของหน่วยงานนั้น ในกรณีอื่นใดนอกเหนือไปจากนี้ ให้ผู้จัดสรรที่ดินเสนอ แบบก่อสร้างระบบผลิตและจ่ายน้ำเพื่อขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ประกอบกับข้อ ๖<sup>๕</sup> แห่งข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า การจัดระบบประปาที่ใช้บริการของการประปาส่วนภูมิภาค การประปาส่วนท้องถิ่น หรือกิจการประปาของสภาพาบล ต้องแนบหลักฐานการรับรองจากหน่วยงานนั้นว่าสามารถ

<sup>๔</sup>๕.๒ ระบบประปา ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดให้มีระบบประปา ในกรณีที่ดินจัดสรรตั้งอยู่ในบริเวณ ที่การประปาส่วนนครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค หรือการประปาส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สามารถให้บริการได้ ต้องใช้บริการของหน่วยงานนั้น ในกรณีอื่นใดนอกเหนือไปจากนี้ ให้ผู้จัดสรรที่ดินเสนอแบบก่อสร้างระบบผลิต และจ่ายน้ำ พร้อมทั้งรายละเอียดประกอบแบบรายการคำนวณโดยมีวิศวกรเป็นผู้ลงนามรับรองแบบและรายการ คำนวณดังกล่าว เพื่อขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการจัดสรร ที่ดินจังหวัด แล้วแต่กรณี

<sup>๕</sup>ข้อ ๖ โครงการและวิธีในการจัดสรรที่ดิน

ในการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน นอกจากหลักฐานและรายละเอียดที่ต้องแสดงตามความ ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และกฎกระทรวงซึ่งออกตามความ ในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว ผู้ขอต้องแสดงโครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน เพื่อเป็นหลักฐานการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังรายการต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๖.๓ ในกรณีจัดระบบประปาที่ใช้บริการของการประปาส่วนภูมิภาค การประปาส่วนท้องถิ่น หรือกิจการประปาของสภาพาบล ต้องแนบหลักฐานการรับรองจากหน่วยงานนั้นว่าสามารถให้บริการได้ หากจัดระบบประปาสัมปทาน ให้แสดงหลักฐานการรับคำขอสัมปทานประกอบกิจการประปา ตามประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้บริการได้ หากจัดระบบประปาสัมปทาน ให้แสดงหลักฐานการรับคำขอสัมปทานประกอบกิจการประปา ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ จึงเห็นสมควรที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางและข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินจังหวัดโดยเคร่งครัด

**ประเด็นที่สอง** กรณีที่นิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยาง จังหวัดระยอง ซึ่งดำเนินการโดยบริษัท ไทโรเบคก้า เอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด ได้ว่าจ้างให้บริษัท ยูนิเวอร์แซล ยูทิลิตี้ส์ จำกัด (มหาชน) ผลิตและส่งจ่ายน้ำประปาให้กับนิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยาง การดำเนินการของบริษัท ยูนิเวอร์แซล ยูทิลิตี้ส์ จำกัด (มหาชน) ถือเป็นการประกอบกิจการประปา ซึ่งต้องขอรับสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นนี้ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ว่า ในการให้บริการระบบประปาในเขตนิคมอุตสาหกรรม จะมีการให้บริการคุณภาพน้ำในหลากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับผู้พัฒนานิคมอุตสาหกรรม และความต้องการในการใช้น้ำของนิคมอุตสาหกรรมนั้น เช่น นิคมอุตสาหกรรมบางแห่งให้บริการน้ำในคุณภาพของน้ำประปา บางแห่งให้บริการในลักษณะของน้ำดิบ หรือบางแห่งให้บริการในลักษณะของน้ำที่ปราศจากแร่หรือที่เรียกว่าน้ำเพื่อการอุตสาหกรรม โดยในการดำเนินการ กนอ. จะเป็นผู้กำกับดูแลการขออนุญาตผลิตและการจำหน่ายน้ำเพื่อให้บริการแก่ผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรม เพื่อให้พื้นที่ภายในนิคมอุตสาหกรรมเป็นไปตามมาตรฐานที่ กนอ. กำหนด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วเห็นว่า กนอ. ได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้ กนอ. ทำหน้าที่จัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม รวมทั้งจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในการดำเนินงานและการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพเพื่อให้บริการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม และผู้ประกอบการพาณิชย์กรรมภายในเขตนิคมอุตสาหกรรม ตลอดจนจัดให้มีและบริหารจัดการกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือกิจการอื่นใดที่จำเป็นหรือเป็นประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรม ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๖ (๑) และ (๒)<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และเพื่อให้การดำเนินการของ กนอ. บรรลุวัตถุประสงค์ จึงได้กำหนดให้ กนอ. มีอำนาจกระทำการที่เกี่ยวข้องกับกิจการประปาได้ทุกประการ ตั้งแต่

“มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมขึ้น เรียกว่า “การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กนอ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดให้ได้มาซึ่งที่ดินที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรมหรือเพื่อดำเนินธุรกิจอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเกี่ยวเนื่องกับ กนอ.

(๒) การปรับปรุงที่ดินตาม (๑) รวมทั้งจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในการดำเนินงานและการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพเพื่อให้บริการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการพาณิชย์กรรม และผู้ประกอบการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบพาณิชย์กรรม รวมทั้งการจัดการให้มีและบริหารจัดการกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ที่พักอาศัย การขนส่งทางบกและทางน้ำ ท่าเรือ การสื่อสารโทรคมนาคม หรือกิจการอื่นใด ทั้งนี้ ที่จำเป็นหรือเป็นประโยชน์แก่กิจการของนิคมอุตสาหกรรม หรือผู้ประกอบการหรือผู้อยู่อาศัยในนิคมอุตสาหกรรม



การก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการเก็บค่าบริการ ทั้งนี้ ตามความในมาตรา ๑๐ (๑)<sup>๙๙</sup> และมาตรา ๑๒<sup>๑๐๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ โดยการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสี่<sup>๑๐๑</sup> แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้นิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นต้องจัดให้มีระบบประปาตามความเหมาะสมกับลักษณะและขนาดของนิคมอุตสาหกรรม โดยผู้ที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมสามารถจัดให้มีระบบประปาของหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนที่ให้บริการกิจการดังกล่าวในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมได้ตามที่คณะกรรมการ กนอ. เห็นชอบ และในการนี้คณะกรรมการ กนอ. ได้ออกข้อบังคับ ว่าด้วยมาตรฐานระบบสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการในนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๕๕ ไว้ โดยกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับระบบน้ำประปา ไว้ในหมวด ๓ ของข้อบังคับดังกล่าว จากบทบัญญัติที่กล่าวมา จึงเห็นว่าการดำเนินกิจการประปาภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติขึ้นเป็นพิเศษให้นิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ต้องจัดให้มีระบบประปาในเขตนิคมอุตสาหกรรมซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐาน โดย กนอ. จะเป็นผู้ควบคุมดูแลให้การจัดระบบสาธารณูปโภคซึ่งรวมถึงระบบประปาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

ดังนั้น เมื่อนิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยางได้ดำเนินการโดยบริษัท ไทเบคก้า เอ็นเตอร์ไพรส์ จำกัด (บริษัทไทเบคก้าฯ) จึงเป็นหน้าที่ของบริษัทไทเบคก้าฯ ในการดำเนินการจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคภายในนิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยาง โดยอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ

มาตรา ๑๐ ให้ กนอ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) การสำรวจ วางแผน ออกแบบ ก่อสร้าง และบำรุงรักษาสสิ่งอำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบพาณิชย์กรรม และผู้ประกอบการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบพาณิชย์กรรม แล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๒ ให้ กนอ. กำหนดค่าเช่าสิ่งหาริมทรัพย์หรือสิ่งหาริมทรัพย์ และค่าบำรุงรักษาสสิ่งอำนวยความสะดวกตลอดจนค่าบริการในนิคมอุตสาหกรรมในอัตราอันสมควรเพื่อให้มีรายได้เพียงพอสำหรับการดังต่อไปนี้

(๑) การใช้จ่ายในสิ่งที่จำเป็นในการดำเนินกิจการของ กนอ. รวมทั้งดอกเบี้ยค่าเสื่อมราคา โบนัส และกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัว

(๒) การชำระหนี้สินเท่าที่จำนวนเงินเพื่อการชำระหนี้สินเกินจำนวนที่จัดสรรไว้ เป็นค่าเสื่อมราคา และสำหรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการจัดหาทรัพย์สินใหม่แทนทรัพย์สินเดิม

(๓) การจัดให้มีเงินสำรองและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการขยายกิจการและลงทุน

<sup>๑๐๐</sup>ข้อ ๒ นิคมอุตสาหกรรมแต่ละแห่งต้องจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการที่จำเป็นตามความเหมาะสมกับลักษณะและขนาดของนิคมอุตสาหกรรมแต่ละประเภท ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ระบบประปา

ฯลฯ

ฯลฯ

การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในท้องที่ใด หากบริเวณท้องที่นั้นสามารถใช้บริการจากระบบหนึ่งระบบใดตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองจากหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่ได้ดำเนินการในลักษณะสาธารณะ หรือเป็นธุรกิจบริการภายนอกนิคมอุตสาหกรรม ผู้ที่จะจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมสามารถจัดให้มีระบบตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง โดยการใช้บริการดังกล่าวได้ตามที่คณะกรรมการเห็นชอบ



ดูแลของ กนอ. การที่บริษัทไทรเบคก้าฯ ได้ว่าจ้างบริษัทยูนิเวอร์แซล ยูทิลิตี้ส์ จำกัด (มหาชน) ให้ผลิตและส่งจ่ายน้ำประปาให้แก่นิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยาง เป็นระยะเวลา ๓๐ ปี จึงเป็นกรณีที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของบริษัทไทรเบคก้าฯ ตามที่พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ กำหนด ประกอบกับการให้บริการน้ำประปาดังกล่าวเป็นการจัดส่งน้ำประปาต่อไปให้แก่ผู้ประกอบการภายในเขตนิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยางเท่านั้น มิใช่เป็นการจัดส่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคให้กับประชาชนทั่ว ๆ ไป กรณีนี้จึงเห็นว่าการผลิตและส่งจ่ายน้ำประปาให้กับนิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยางของบริษัทยูนิเวอร์แซล ยูทิลิตี้ส์ จำกัด (มหาชน) เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการประปาไว้แล้วตามนัยข้อ ๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ ดังนั้น บริษัท ยูนิเวอร์แซล ยูทิลิตี้ส์ จำกัด (มหาชน) จึงไม่ต้องขอรับสัมปทานกิจการประปาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ แต่อย่างใด



(นางสาวจรรวณ เสงตระกุล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๒