

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) * ^(๑) 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 ว่ามีความหมายแค่นี้ เพียงใดซึ่งในขณะนั้นกรมโยธาธิการได้ยึดถือความเห็น

* ^(๓) 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) ให้กำหนดกระทรวงผู้มิอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้นด้วย

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

เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ ที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ และเห็นว่าความเห็นของกรมอัยการนั้นได้พิจารณาไว้ตามกฎหมายเดิม ก่อนที่จะมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ และเพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในทาง ปฏิบัติต่อไป จึงขอหารือว่าความเห็นของกรมอัยการที่กรมโยธาธิการได้ถือปฏิบัติมาโดยตลอดนั้นถูกต้องตาม บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำ ชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมโรงงานอุตสาหกรรม) และผู้แทนการประปานครหลวง แล้ว ได้ความจากคำชี้แจงของผู้แทนการ ประปานครหลวงว่า น้ำประปาที่การประปานครหลวงผลิตนั้นจะอยู่ในมาตรฐานของน้ำสะอาดที่ดื่มได้โดยมี กรรมวิธีในการผลิต คือนำน้ำดิบมากรองให้สะอาดแล้วใส่คลอรีนเพื่อฆ่าเชื้อโรค คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า คำว่า “ประปา” ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดนิยามความหมายไว้ จึงต้องอาศัยความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งในความหมายคำว่า “ประปา” ว่า “น้ำที่กรองให้สะอาดปราศจากเชื้อโรคแล้วนำไปให้ประชาชนบริโภคใช้สอย” ซึ่งก็ตรงกับ ความเข้าใจของสามัญชน และตรงกับมาตรฐานของน้ำประปาที่การประปานครหลวงผลิตเพื่อจำหน่ายให้แก่ ประชาชนบริโภคใช้สอยนั่นเอง และเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ แล้ว จะ เห็นได้ว่ามุ่งหมายจะควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน กิจการประปาซึ่งอยู่ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว*^(๒) จึงเป็นกิจการที่ต้องทำโดยคำนึงถึง ความปลอดภัยของสาธารณชนเป็นหลัก กล่าวคือ น้ำประปาต้องใช้ดื่มได้โดยปราศจากเชื้อโรค

ส่วนน้ำเพื่อใช้ในการอุตสาหกรรมนั้น ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) ชี้แจง ว่าเป็นน้ำที่มีคุณภาพต่ำกว่าน้ำประปาโดยทั่วไป กระบวนการผลิตก็คือนำน้ำมาปรับคุณภาพด้วยวิธีทางเคมี หรือฟิสิกส์เพื่อการกำจัดความขุ่นของน้ำโดยไม่มีการกรองและฆ่าเชื้อโรค เนื่องจากน้ำที่ใช้ในโรงงาน

อุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะนำมาใช้หล่อเครื่องจักร หรือทำความสะอาดพื้นโรงงาน เป็นต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า โดยที่น้ำที่จะจำหน่ายให้โรงงานอุตสาหกรรมเป็นน้ำที่มีคุณภาพต่ำกว่าน้ำประปาและใช้ดื่มกินไม่ได้จึงถือไม่ได้ว่าการจัดจำหน่ายน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมเป็นการประกอบกิจการประปาตามความหมายของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘๖ *^(๓)

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ความเห็นของกรมอัยการที่ว่า การประปาหมายถึงการจัดจำหน่ายน้ำโดยระบบสันทอเพียงประการเดียว ยังไม่บริบูรณ์ตามความหมายของกิจการประปาในปัจจุบันเพราะต้องพิจารณาคุณภาพของน้ำที่จัดจำหน่ายด้วย แม้จะจัดจำหน่ายโดยเส้นทอ ถ้าน้ำที่ส่งไม่ได้คุณภาพเป็นน้ำประปา ก็มีใช้เป็นกิจการประปา แต่ถ้าน้ำที่ส่งโดยเส้นทอนั้นประชาชนใช้ดื่มกินได้โดยปราศจากเชื้อโรค แม้จะนำน้ำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นด้วย การจำหน่ายน้ำดังกล่าวก็ยังคงเป็นกิจการประปา

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์
(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๓๑

* ^(๓) โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)