

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 อำเภออุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นหมู่บ้านจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ซึ่งมีได้ใช้บริการระบบประปาที่รัฐให้บริการ แต่ใช้ระบบประปาของโครงการเอง โดยสูบน้ำจากบ่อบาดาลขึ้นเก็บไว้ที่หอถังสูงแล้วส่งจำหน่ายต่อให้แก่ประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามเส้นท่อ โดยมีได้มีระบบกรองหรือบำบัดให้สะอาดกว่าน้ำที่สูบน้ำจากบ่อบาดาล 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 และการประปาสวนภูมิภาค ไม่ต้องขอสัมปทานตามข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕”

จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การประกอบกิจการประปาของนิคมอุตสาหกรรมหลักชัยเมืองยางมีลักษณะคล้ายกับกรณีเอกชนผลิตน้ำให้การประปาสวนภูมิภาคที่เอกชนต้องขอรับสัมปทาน 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 ๔^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘^๒ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓^๒ การประกอบกิจการดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น ตามความในข้อ ๖^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘^๔ จึงเป็นกรณียกเว้นว่าแม้จะเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคก็ตาม แต่หากมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติการดำเนินการไว้แล้ว ก็ไม่ต้องมาขอรับอนุญาต หรือขอรับสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้อีก

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

^๑ข้อ ๔ ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาต หรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี

^๒ข้อ ๓ กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

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

ไว้ในพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชกฤษฎีกาตาม (๙) ให้กำหนดกระทรวงผู้มิอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้นด้วย

^๓ข้อ ๖ ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ หรือข้อ ๕ การประกอบกิจการดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น

^๔“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 ๕.๒^๔ กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดให้มีระบบประปา ในกรณีที่ดินจัดสรร ตั้งอยู่ในบริเวณที่การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค หรือการประปาส่วนท้องถิ่นสามารถ ให้บริการได้ ต้องใช้บริการของหน่วยงานนั้น ในกรณีอื่นใดนอกเหนือไปจากนี้ ให้ผู้จัดสรรที่ดินเสนอ แบบก่อสร้างระบบผลิตและจ่ายน้ำเพื่อขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ประกอบกับข้อ ๖^๕ แห่งข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า การจัดระบบประปาที่ใช้บริการของการประปาส่วนภูมิภาค การประปาส่วนท้องถิ่น หรือกิจการประปาของสภาตำบล ต้องแนบหลักฐานการรับรองจากหน่วยงานนั้นว่าสามารถ

^๔๕.๒ ระบบประปา ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดให้มีระบบประปา ในกรณีที่ดินจัดสรรตั้งอยู่ในบริเวณ ที่การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค หรือการประปาส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สามารถให้บริการได้ ต้องใช้บริการของหน่วยงานนั้น ในกรณีอื่นใดนอกเหนือไปจากนี้ ให้ผู้จัดสรรที่ดินเสนอแบบก่อสร้างระบบผลิต และจ่ายน้ำ พร้อมทั้งรายละเอียดประกอบแบบรายการคำนวณโดยมีวิศวกรเป็นผู้ลงนามรับรองแบบและรายการ คำนวณดังกล่าว เพื่อขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการจัดสรร ที่ดินจังหวัด แล้วแต่กรณี

^๕ข้อ 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 หรือกิจการประปาของสภาตำบล 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)^๗ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และเพื่อให้การดำเนินการของ กนอ. บรรลุวัตถุประสงค์ จึงได้กำหนดให้ กนอ. มีอำนาจกระทำการที่เกี่ยวข้องกับกิจการประปาได้ทุกประการ ตั้งแต่

^๗มาตรา 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)^{๙๙} และมาตรา ๑๒^{๑๐๐} แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ โดยการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสี่^{๑๐๑} 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) การชำระหนี้สินเท่าที่จำนวนเงินเพื่อการชำระหนี้เงินจำนวนที่จัดสรรไว้ เป็นค่าเสื่อมราคา และสำหรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการจัดหาทรัพย์สินใหม่แทนทรัพย์สินเดิม

(๓) การจัดให้มีเงินสำรองและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการขยายกิจการและลงทุน

^{๑๐๐}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