

บันทึก

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

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท.๐๒๐๔/๑๙๑๔ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมโยธาธิการได้ส่งร่างประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเงื่อนไขการขออนุญาตและการให้สัมปทานประกอบกิจการประปา และกิจการไฟฟ้าเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. ไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นว่า ร่าง ประกาศดังกล่าวโดยเฉพาะข้อ ๔ ที่กำหนดว่า รัฐวิสาหกิจใดประสงค์จะประกอบกิจการประปา หรือกิจการไฟฟ้า ให้ยื่นคำขอรับอนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ณ กรมโยธาธิการ และข้อ ๕ ที่กำหนดว่า ผู้ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ประกอบกิจการประปาและกิจการไฟฟ้า ต้องปฏิบัติดังนี้

(๑) ชำระค่าธรรมเนียมและค่าทดแทนตามอัตราที่กำหนดไว้ท้ายประกาศนี้

(๒) ให้นำพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ตรวจรับรองความเที่ยงตรงของมาตรวัด หน่วยน้ำประปาหรือมาตรวัดหน่วยไฟฟ้า และมาตรวัดอื่นใดที่ใช้วัดในการซื้อของ

(๓) เรียกเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าน้ำประปา หรือค่าไฟฟ้าจากผู้รับบริการไม่เกินอัตราที่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับการขออนุญาตจากรัฐมนตรีให้เปลี่ยนแปลง 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 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ และพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ เป็นกฎหมายพิเศษที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายทั่วไป ดังนั้น การไฟฟ้าฯ และการไฟฟ้านครหลวงจึงไม่ต้องขอสัมปทานไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของสาธารณชน 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 และการประปา ไว้โดยชัดแจ้ง เช่น มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวงฯ บัญญัติให้การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจ

ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ คือ ผลิตพลังงานไฟฟ้าและดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า นอกจากนั้นยังได้บัญญัติให้อำนาจในการที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวอีกหลายประการ เช่น อำนาจเข้าใช้สอยครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมิใช่เคหสถานของบุคคล (มาตรา ๓๔) อำนาจเดินสายส่งตักย้อยหรือสายส่งตักย้อยต่ำไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ (มาตรา ๓๕) อำนาจตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ซึ่งอยู่ใกล้สายไฟ (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” และกิจการไฟฟ้าหรือกิจการประปาต่างๆ ก็เป็นกิจการที่ระบุไว้ในข้อ ๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวแล้ว ส่วนการที่ข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฯ กำหนดห้ามมิให้บุคคลประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคเว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานนั้น ก็โดยมุ่งหมายที่จะควบคุมการประกอบกิจการของเอกชน เพราะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคนั้นตามหลักกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นกิจการซึ่งเอกชนไม่มีอำนาจที่จะทำได้โดยเสรี แต่จะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐบาลเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่กระทบความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน และการที่พระราชบัญญัติต่างๆ ที่จัดตั้งและให้อำนาจรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการไฟฟ้าหรือการประปาได้บัญญัติไว้เป็นมาตราหนึ่ง โดยเฉพาะทุกฉบับว่า การผลิต การจัดให้ได้มา การจัดส่ง และการจำหน่ายไฟฟ้าหรือน้ำประปาเป็นกิจการสาธารณูปโภค และให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น 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 จันทรสุมบูรณ์
(นายอมร จันทรสุมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๒๕