

บันทึก

เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเกี่ยวกับความระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรี
ว่าด้วยการจ้างและพัสดุ

ตามหนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๑๓๔๗๔/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ แจ้งว่า กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองได้ขอให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเกี่ยวกับการตีความในระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการ จ้าง และระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งองค์การรถไฟแห่งประเทศไทยมีความเห็นขัดแย้งกับกรมตรวจราชการแผ่นดิน

ตามเอกสารต่าง ๆ ที่ส่งมาแล้วปรากฏว่า สำนักคณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบ สำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๕๕๔ และระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๔ ต่อมากรมตรวจราชการแผ่นดินได้รับมอบหมายเป็นผู้ควบคุมดูแลสอดส่อง เพื่อที่จะให้การปฏิบัติเป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบฯ สองฉบับนั้น กรมตรวจราชการแผ่นดิน พิจารณาเห็นว่าตามระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้างและว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวนั้นยังไม่แจ่มแจ้งว่าใช้บังคับแก่องค์การใดเพียงใด ทั้งนี้ก็โดยในระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ข้อ ๑ วรรคท้าย ยกเว้นมิให้ใช้บังคับแก่องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๕๕๔ มิได้ระบุข้อยกเว้นไว้เช่นนี้ และในเรื่ององค์การของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น กระทรวงการคลังได้ออกข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินของ องค์การพ.ศ. ๒๕๕๕ ไว้ ซึ่งในข้อ ๑ และข้อ ๒ ว่ามีองค์การอยู่ ๒ ประเภท องค์การใดจัดเป็น ประเภทใดจะต้องตกลงกับกระทรวงการคลัง กับข้อ ๑๑ และข้อ ๒๕ ว่าด้วยการจ้างและพัสดุ มีความว่า ให้แต่ละองค์การวางระเบียบขึ้นด้วยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ฉะนั้น กรมตรวจราชการแผ่นดินจึงขอทราบว่าองค์การของรัฐบาลตามข้อบังคับของกระทรวงการคลัง ดังกล่าว ซึ่งแยกเป็นสองประเภทนั้นมีองค์การใดบ้าง การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นองค์การ หรือไม่ ถ้าเป็นจัดอยู่ในประเภทใด และการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ขอทำความตกลงกับ กระทรวงการคลังในเรื่องระเบียบการจ้างและการพัสดุไว้อย่างไร ซึ่งกระทรวงการคลังได้แจ้งให้ ทราบว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นองค์การประเภทที่ ๒ และยังไม่ได้ทำความตกลงกับ กระทรวงการคลังในเรื่องระเบียบการจ้างและการพัสดุ ดังนั้นกรมตรวจราชการแผ่นดินจึงเห็นว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้างและ ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยอ้างเหตุผลว่า ตามระเบียบว่าด้วย การจ้างนั้นไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นองค์การใด ๆ ไว้ ส่วนตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุแม้จะมี

ขอยกเว้นไว้ในข้อ ๑ ตอนท้ายว่า ภายหลังการโอนองค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ แต่การรถไฟแห่งประเทศไทยยังหาได้ขออนุมัติให้ใช้ระเบียบการจ้างและการพัสดุเฉพาะของตนต่อกระทรวงการคลังแต่อย่างใดไม่ จึงได้แจ้งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยทราบว่าจะต้องใช้ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง ส่วนระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๔๙๔ ก็จะใช้ระเบียบเฉพาะของการรถไฟแห่งประเทศไทยเองไม่ได้ ถ้าจะใช้ระเบียบของตนโดยเฉพาะจะต้องนำระเบียบขออนุมัติต่อกระทรวงการคลัง หรือขออนุญาตพิเศษต่อคณะรัฐมนตรีเสียก่อนจึงจะใช้ระเบียบเฉพาะของตนได้

แต่ความเห็นของกรมตรวจราชการแผ่นดินดังกล่าวนี้ปรากฏตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง ที่ สร.๖๐๓๑/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๙๙ ว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ชี้แจงโต้แย้งมาว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่จำเป็นต้องใช้ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้างและระเบียบว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๔๙๔ ดังกล่าว โดยอ้างเหตุผลสรุปได้โดยย่อว่า (๑) การบริหารกิจการรถไฟซึ่งได้เปลี่ยนฐานะจากกรมรถไฟมาเป็นการรถไฟแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มีสิทธิดำเนินการในเรื่องเหล่านี้เป็นเอกเทศหรืออิสระต่างหากจากระเบียบบริหารของทางราชการ (๒) ตามความในระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับแสดงว่าประสงค์ให้ใช้บังคับเฉพาะแต่กระทรวง ทบวง กรมมิได้กล่าวถึงองค์การ (๓) การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่มีทางจะปฏิบัติได้เพราะในระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับกำหนดตำแหน่งผู้มีอำนาจสั่งซื้อและสั่งจ้างไว้เป็นตำแหน่งราชการ การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่มีตำแหน่งเช่นนั้นและไม่มีผู้ใดเทียบตำแหน่งไว้ และ (๔) ที่กระทรวงการคลังจัดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นองค์การประเภทที่ ๒ ในข้อบังคับที่ออกมาโดยอาศัยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๔ และเห็นว่าต้องส่งระเบียบการพัสดุและการจ้างมาไปขออนุมัติต่อกระทรวงการคลังนั้น ไม่ถูกต้องเพราะขัดกับพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่าการที่ได้มีปัญหาคัดแย้งกันขึ้นนี้มีมูลเหตุเนื่องจากคำว่า องค์การอันเป็นคำที่เข้าใจกันได้ต่าง ๆ โดยกว้างขวาง และแต่เดิมมาไม่มีบทกฎหมายใดให้บทนิยามไว้ให้แจ่มแจ้ง คณะกรรมการกฤษฎีกาเองได้เคยประสบความสำเร็จมาแล้ว และพยายามหลีกเลี่ยงที่จะไม่นำความนี้มาใช้ นอกจากในกรณีที่ปัญหาเกี่ยวข้องโดยตรงที่จำเป็นต้องใช้ กล่าวโดยทั่ว ๆ ไปทางราชการได้เริ่มใช้คำว่าองค์การนี้เพื่อให้หมายความทั่ว ๆ ไปถึงหน่วยงานหรือธุรกิจที่ทางราชการตั้งขึ้นให้ดำเนินการกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์ หรือเศรษฐกิจ หรือการกุศลหรือบริการสาธารณะอยู่ในความดูแลของกระทรวง ทบวง กรมที่นอกเหนือจากหน่วยหรือส่วนราชการที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนผู้ดำเนินการขององค์การเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการและเป็นผู้ที่ทางราชการเลือกเฟ้นแต่งตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นแต่ต้องอยู่ในความควบคุมดูแลและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรมเจ้าสังกัด และมี

ข้อบังคับหรือระเบียบภายในตั้งขึ้นไว้เป็นหลักปฏิบัติงานตามความเหมาะสม องค์การเหล่านี้โดยปกติแต่เดิมมาไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีสิทธิดำเนินคดีได้ในศาล และเมื่อมีคดีเกี่ยวแก่องค์การใด ๆ ขึ้น กระทรวง ทบวง กรมเจ้าสังกัดจะต้องเข้าเป็นโจทก์หรือจำเลย แล้วแต่กรณี จน (เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๖) ได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ขึ้น องค์การต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัตินี้จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้น แต่องค์การที่ยังไม่มีฐานะเช่นนั้นก็ยังมิได้อยู่ นอกจากนั้นยังมีองค์การที่ตั้งขึ้นโดยมิได้อาศัยพระราชบัญญัติที่กล่าว แต่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติพิเศษเฉพาะก็มี เช่น ธนาาคารแห่งประเทศไทย องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น องค์การพิเศษเหล่านี้ได้พระราชบัญญัติที่ก่อตั้งขึ้นมักจะมีบทบัญญัติกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานและระเบียบปฏิบัติในการจัดการเกี่ยวแก่ทรัพย์สิน และการแต่งตั้งบรรจุนักงานและลูกจ้างตลอดจนระเบียบปฏิบัติงานไว้เป็นพิเศษ ตามความเหมาะสมสำหรับแต่ละองค์การนั้น ๆ ในส่วนสิทธิและอำนาจหน้าที่และระเบียบปฏิบัติเกี่ยวแก่การเงินขององค์การต่าง ๆ นั้นปรากฏว่าบางองค์การมีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติก่อตั้งองค์การโดยมีรายละเอียดและข้อความต่าง ๆ กัน สำหรับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ มาตรา ๑๓ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ สำหรับองค์การของรัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นแล้วก่อนวันที่ใช้พระราชบัญญัตินั้นหรือที่จะตั้งขึ้นใหม่ บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนและต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๕ กระทรวงการคลังได้กำหนดข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้น มีการแบ่งประเภทองค์การเป็น ๒ ประเภท และวางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินและเก็บรักษาเงินขององค์การ ๒ ประเภทขึ้นไว้ดังกล่าวไว้ข้างต้น

ส่วนการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้น เดิมเป็นกรมสังกัดในกระทรวงคมนาคม แต่แม้กระนั้นก็มีกฎหมายสำหรับหลักปฏิบัติในการดำเนินกิจการขึ้นโดยเฉพาะมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๔ เป็นพิเศษแตกต่างกว่ากรมอื่น ๆ จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๙๔ จึงได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนฐานะจากกรมในราชการมาเป็นองค์การมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งตามหลักกฎหมายย่อมมีสิทธิและอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีระเบียบสำหรับปฏิบัติและดำเนินกิจการโดยเฉพาะตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นได้บัญญัติไว้ ในข้อหลังนี้เมื่อได้ตรวจดูพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ แล้ว ปรากฏว่าในมาตรา ๒๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการคณะกรรมการนี้มีอำนาจตามมาตรา ๒๕ ที่จะวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยทั่วไป ตลอดทั้งออกข้อบังคับเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สิน ฯลฯตามมาตรา ๙ และการบรรจุ แต่งตั้ง และถอดถอนพนักงาน และกำหนดวินัยและระเบียบปฏิบัติงานด้วย ซึ่งเมื่อข้อบังคับนั้นได้รับอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแล้วก็ใช้บังคับได้ กับมีอำนาจตามมาตรา ๓๙ ที่จะเพิ่มหรือลดทุนหรือกู้ยืมเงิน และจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ และกำหนดอัตรามาตรฐานเกี่ยวกับค่าโดยสารและระวางบรรทุก ฯลฯโดยได้รับอนุมัติคณะรัฐมนตรีด้วย ส่วนการเงินการบัญชีมีบทบัญญัติบังคับไว้หลายมาตรา เช่น มาตรา ๒๑ ให้เปิดบัญชีฝากเงินไว้กับธนาคารตามระเบียบของคณะกรรมการซึ่งได้รับความ

เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และมาตรา ๔๓ ให้รายได้ตกเป็นของการรถไฟสำหรับจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ และผลกำไรให้ตกเป็นของรัฐ เหล่านี้เป็นต้น

เมื่อได้พิจารณาบทกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้นนี้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างและการพัสดุนั้นได้มีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยไว้เฉพาะโดยละเอียดแล้ว พระราชบัญญัตินี้ต้องถือเป็นกฎหมายพิเศษ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นจากกฎหมายและระเบียบทั่วไป เพราะฉะนั้น การจ้างและการพัสดุที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตลอดจนกิจการเงินและการบัญชีจึงจะต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และในข้อนี้เห็นว่าความเห็นของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ว่า ระเบียบของคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับไม่ใช่บังคับแก่การรถไฟแห่งประเทศไทยนั้นถูกต้องแล้ว

ส่วนข้อบังคับของกระทรวงการคลังที่ออกตามพระราชบัญญัติเงินคงคลังนั้น นอกจากเป็นแต่ข้อบังคับซึ่งไม่มีอำนาจลงพระราชบัญญัติแล้ว เห็นว่าย่อมใช้ได้ในกรณีองค์การที่ใช้เงินทุนหมุนเวียนและไม่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติเป็นพิเศษเท่านั้น ฉะนั้น ข้อบังคับของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติจึงไม่จำเป็นต้องนำเสนอขออนุมัติกระทรวงการคลัง

ส่วนระเบียบของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้างและว่าด้วยการพัสดุนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า โดยที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในกิจการทั่วปกิจกิจการใดที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติพิเศษ ก็ชอบที่จะวางระเบียบเพื่อความเรียบร้อยและความเหมาะสมได้ ระเบียบดังกล่าวทั้งสองฉบับตามข้อความก็แสดงว่ามีความประสงค์จะใช้สำหรับราชการในกระทรวงและทบวง กรม แต่ถ้าเห็นสมควรจะกำหนดข้อความเพิ่มเติมขึ้นเพื่อขยายไปถึงองค์การต่างๆ ที่ไม่มีอำนาจวางระเบียบตามกฎหมายใด ๆ โดยเฉพาะไว้ด้วยก็ได้ อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกายังเห็นต่อไปว่า ระเบียบของคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับนั้น แม้องค์การต่างๆ ที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติออกข้อบังคับและวางระเบียบได้เองโดยเฉพาะ ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามก็ดี แต่ถ้าองค์การนั้นยังไม่ได้ออกข้อบังคับหรือวางระเบียบของตนเองขึ้นในเรื่องใด ก็อาจจะใช้ระเบียบนั้น ๆ เป็นแนวทางที่จะกำหนดข้อบังคับหรือระเบียบของตนขึ้นได้ หรือแม้ที่ได้มีข้อบังคับหรือระเบียบของตนอยู่แล้วจะแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับหรือระเบียบนั้น ๆ เสียใหม่ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายตามที่คณะรัฐมนตรีได้วางระเบียบไว้ก็ย่อมทำได้ ทั้งนี้ก็เพราะการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือองค์การอื่นใดก็ดี เมื่อเป็นกิจการส่วนหนึ่งของรัฐ มีรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ก็ควรต้องปฏิบัติตามการให้เป็นไปโดยแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันในกิจการนั้น ๆ อยู่

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๐๑