

บันทึก

เรื่อง ขอบเขตแห่งคำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ”

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สร.๐๒๐๓/๒๗๘ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๘ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่าการที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ จะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วมีความเห็นว่า การวินิจฉัยว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. หรือไม่ นั้น จะต้องวินิจฉัยจากความในมาตรา ๔ (๑) ว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือเป็นกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ หรือไม่

เมื่อได้พิจารณาถึงฐานะและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยมิได้อาศัยเงินจากงบประมาณแผ่นดิน และมีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และบทบัญญัติที่ถวายพระราชอำนาจในอันที่จะจำหน่ายใช้สอยตามพระราชอัธยาศัยซึ่งรายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เมื่อได้หักรายจ่ายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว รวมตลอดทั้งความเป็นอิสระของการดำเนินกิจการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับของรัฐบาล ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ แล้ว

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) มีความเห็นว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่เป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เพราะไม่เป็นองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ โดยอาศัยเหตุผลดังกล่าวต่อไปนี้

(ก) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่เป็นองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล เพราะความที่ว่า องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ตามมาตรา ๔ (๑) นั้น หมายถึง องค์การที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เช่น องค์การสวนสัตว์ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือ องค์การพอกหนัง ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพอกหนัง พ.ศ. ๒๔๙๘ หรือ องค์การที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยองค์การนั้น เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ หรือองค์การเภสัชกรรมซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๐๙

(ข) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ได้มีลักษณะเป็น “กิจการของรัฐ” ตามมาตรา ๔ (๑) เพราะความที่ว่า กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หมายถึงกิจการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ และทุนของกิจการนั้นประกอบด้วยเงินงบประมาณของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดิน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ การท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ การประปานครหลวง ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ฯลฯ นอกจากนี้การที่พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้บัญญัติให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกิจการของรัฐ เพราะคำว่า “รัฐ” และคำว่า “พระมหากษัตริย์” มีความหมายแตกต่างกัน และตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ก็มีได้มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่า รัฐได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์แต่ประการใด การดำเนินกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิได้อาศัยเงินงบประมาณแผ่นดินในรูปรายได้หรือเงินอุดหนุน และรัฐบาลในฐานะตัวแทนของรัฐก็ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ดังเช่นที่กระทำกับองค์การของรัฐ หรือกิจการของรัฐ

(ค) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิใช่หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ตามนัยมาตรา ๔ (๑) เพราะความที่ว่า “หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ” เมื่อพิจารณาประกอบกับความที่ว่า “องค์การของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น” ย่อมเข้าใจได้ว่า หมายถึงหน่วยงานที่การจัดตั้ง การบริหาร การดำเนินกิจการ และการควบคุมมิได้เป็นไปตามกฎหมายใดโดยเฉพาะแต่รัฐได้นำรายได้ของ

แผ่นดินมาจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ของรัฐ เช่นธุรกิจโรงงานยาสูบ ส่วนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และดำเนินการเพื่อประโยชน์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการดำเนินการก็หักจากรายได้ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ฉะนั้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่า รัฐเป็นเจ้าของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่เป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๑๘