

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการที่กรุงเทพมหานครจะต้องปฏิบัติ
ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๗๐๐๐/๑๑๒๖๘ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๒/ว. ๗๐ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๐ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบถึงมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดซื้อกระดาษ ผลิตภัณฑ์กระดาษ ได้แก่ กระดาษแบบพิมพ์ต่อเนื่องสำหรับใช้กับเครื่องคอมพิวเตอร์ สิ่งพิมพ์ แบบพิมพ์ แบบฟอร์ม หนังสือ หรือสมุดต่าง ๆ เฉพาะที่ผลิตจากบริษัทโรงงานอุตสาหกรรม กระดาษบางปะอิน จำกัด แต่เพียงแห่งเดียวโดยวิธีกรณีพิเศษ ซึ่งมีผลใช้บังคับกับ กรุงเทพมหานครด้วย อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครได้มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในเรื่องนี้ อยู่แล้ว โดยกรุงเทพมหานครได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๗(๔)^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙ ขึ้นใช้บังคับ^๒ ซึ่งข้อ ๒๐ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าวได้บัญญัติว่า

“ข้อ ๒๐ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างในกรณี
ดังนี้

(๑) การซื้อหรือการจ้างจากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการหรือ
รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้ทำหรือผลิตพัสดุนั้น ๆ ขึ้นเอง และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติให้ซื้อ
หรือจ้างได้เป็นการทั่วไป หรือเป็นการเฉพาะคราว

^๑มาตรา ๙๗ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภา
กรุงเทพมหานคร ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(๓) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(๔) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน
การจ้าง และการพัสดุ

ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนด
โทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท

^๒ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๓ ตอนที่ ๑๔๘ ฉบับพิเศษ หน้า ๑๔ ลงวันที่ ๑๒
พฤศจิกายน ๒๕๒๙

(๒) การซื้อหรือการจ้างที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีให้ต้องซื้อหรือจ้างจากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ”

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙ ข้อ ๒๐ (๑) และ (๒) อันเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งได้กำหนดไว้ว่า การซื้อหรือการจ้างของกรุงเทพมหานครโดยวิธีกรณีพิเศษ จะต้องเป็นการซื้อหรือการจ้างจากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้นในปัจจุบันบริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด มิได้มีฐานะเป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด จึงมีปัญหว่าหากกรุงเทพมหานครมีความประสงค์จะจัดซื้อกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษจากบริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด อันเป็นการดำเนินการการตามมติคณะรัฐมนตรีก็จะเป็นการขัดกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙ กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า ในกรณีเช่นนี้กรุงเทพมหานครจะต้องปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีหรือต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จึงจะชอบด้วยกฎหมาย

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) โดยผู้แทนกระทรวงการคลังได้ชี้แจงว่า บริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด เป็นบริษัทที่เกิดขึ้นจากการร่วมทุนระหว่างรัฐบาล โดยกระทรวงอุตสาหกรรมและเอกชนคือ บริษัทบวรกิจร่วมทุน จำกัด โดยรัฐบาลถือหุ้น ๓๐ % และเอกชนถือหุ้น ๗๐ % ตามสัญญาร่วมทุนลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๐ บริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นตามสัญญาร่วมทุนดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อจะรับโอนและดำเนินกิจการโรงงานกระดาษ กรมโรงงานอุตสาหกรรมต่อไป และความในข้อ ๖ ของสัญญาร่วมทุนมีความตอนหนึ่งว่า “.....และเพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ที่อนุมัติในการนี้แล้ว ฉะนั้นฝ่ายรัฐต้องให้กระทรวงการคลังออกกระเปียบหรือคำสั่งให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้อนุมัติไว้แล้วว่า ให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ที่ต้องการใช้กระดาษ ผลิตภัณฑ์กระดาษกระดาษคอมพิวเตอร์ สิ่งพิมพ์แบบพิมพ์ แบบฟอร์ม หนังสือ หรือสมุดต่างๆ ต้องซื้อจากบริษัท และถ้ามีความประสงค์จะจัดพิมพ์เอกสาร สิ่งพิมพ์ สมุด และหนังสือต่างๆ ต้องซื้อหรือใช้กระดาษหรือผลิตภัณฑ์กระดาษของบริษัทแต่เพียงแห่งเดียว ภายในกำหนดเวลา ๒๐ ปี นับแต่วันที่ลงนามในสัญญานี้เป็นต้นไป ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขว่า ราคาจะต้องเท่ากับราคา หรือไม่สูงกว่าราคาที่สำนักงบประมาณกำหนดหรือราคากลางแล้วแต่กรณี” ก่อนหน้าที่จะมีการลงนามในสัญญาร่วมทุนดังกล่าว กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอร่างสัญญาร่วมทุนจัดตั้งบริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ตามหนังสือกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ อก ๐๔๐๑/๑๕๖ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๓๐ และมติคณะรัฐมนตรีได้รับทราบการร่วมทุนและสัญญาร่วมทุนดังกล่าวเมื่อวันที่

๒๔ มีนาคม ๒๕๓๐ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๐ ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐต้องซื้อกระดาษและผลิตภัณฑ์ กระดาษจากบริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด เพียงแห่งเดียวโดยวิธีกรณีพิเศษ ก็เพื่อให้เป็นไปตามความในข้อ ๖ ของสัญญาร่วมทุนจัดตั้งบริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษ บางปะอิน จำกัด เนื่องจากบริษัทฯ ไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจแต่เป็นบริษัทเอกชน มติ คณะรัฐมนตรี ที่ให้สิทธิพิเศษกับบริษัทฯ จึงเป็นกรณีที่ไม่เคยมีมาก่อน

ผู้แทนกรุงเทพมหานครได้ชี้แจงว่า เนื่องจากข้อ ๒๐ ของข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙ กำหนดให้การจัดซื้อโดยวิธีกรณีพิเศษของ กรุงเทพมหานครจะต้องเป็นการจัดซื้อจากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจเท่านั้น การจัดซื้อกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษจากบริษัทโรงงานอุตสาหกรรม กระดาษบางปะอิน จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนโดยวิธีกรณีพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี ย่อมจะขัด กับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙ กรุงเทพมหานครจึงมีปัญหว่า ใน กรณีเช่นนี้ควรจะต้องปฏิบัติอย่างไร จึงจะถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่ง สำหรับความหมายของคำว่า หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะของ ตนเองในข้อ ๗ ของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้แทนกระทรวงการคลังได้ชี้แจงว่า หมายถึง หน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ เช่น องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ที่จัดตั้งตาม พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ.๒๕๑๐

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณา ปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทน กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี) แล้ว มีความเห็นว่า มติของคณะรัฐมนตรีจะครอบคลุมไปถึงกรุงเทพมหานคร ใน ฐานะที่เป็นหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้ต้องซื้อ กระดาษ ผลิตภัณฑ์กระดาษ ได้แก่ กระดาษแบบพิมพ์ต่อเนื่องสำหรับใช้กับเครื่องคอมพิวเตอร์ สิ่งพิมพ์ แบบพิมพ์ แบบฟอร์ม หนังสือ หรือสมุดต่างๆ เฉพาะที่ผลิตจากบริษัทโรงงาน อุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด แต่เพียงแห่งเดียวหรือไม่ ในเมื่อบริษัทโรงงาน อุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด เป็นบริษัทที่เกิดขึ้นจากการร่วมทุนระหว่างรัฐบาลโดย กระทรวงอุตสาหกรรมและเอกชนคือบริษัทบวรกิจร่วมทุน จำกัด โดยรัฐบาลถือหุ้น ๓๐ % และ เอกชนถือหุ้น ๗๐ % บริษัทดังกล่าวจึงไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเนื่องจากรัฐบาลมิได้ถือหุ้นเกิน กว่า ๕๐ % ของหุ้นทั้งหมด และมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นเป็นมติที่เกิดจากการปฏิบัติ ตามสัญญาร่วมทุนจัดตั้งบริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ เคยมีมติให้ความเห็นชอบสัญญาร่วมทุนดังกล่าวไปแล้ว เมื่อมติคณะรัฐมนตรีมีความเป็นมาดัง ได้กล่าวมาข้างต้น ปัญหาจึงมีว่า กรุงเทพมหานครอยู่ในข่ายบังคับให้ต้องปฏิบัติตามมติ คณะรัฐมนตรีแค่ไหน เพียงใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า เมื่อมติคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามสัญญา

ร่วมทุนระหว่างรัฐบาลโดยกระทรวงอุตสาหกรรมกับเอกชน มติคณะรัฐมนตรีจึงไม่มีผลบังคับให้ กรุงเทพมหานครต้องปฏิบัติตามนอกเหนือไปจากการปฏิบัติตามข้อ ๒๐^๓ ของข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙ ซึ่งบัญญัติให้กรุงเทพมหานครต้องซื้อพัสดุและ ครุภัณฑ์จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น เพราะมติ คณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมายที่จะไปแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นกฎหมายของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป ในการซื้อพัสดุหรือครุภัณฑ์ กรุงเทพมหานครจะต้องปฏิบัติตาม ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ จะต้องซื้อจากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น จะซื้อจากบริษัทเอกชนตามที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดหาได้ไม่ และเมื่อ กรุงเทพมหานครไม่อยู่ในฐานะที่จะซื้อกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษจากบริษัทโรงงาน อุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด กรุงเทพมหานครควรจะปฏิบัติตามข้อ ๖^๔ ของมติ คณะรัฐมนตรี คือ ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังขอผ่อนผันไม่ต้องปฏิบัติตามมติ คณะรัฐมนตรี เพราะข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครไม่เปิดช่องให้กระทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ถ้า กรุงเทพมหานครมีความประสงค์ที่จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติ คณะรัฐมนตรี กรุงเทพมหานครก็อาจดำเนินการซื้อกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษจาก รัฐวิสาหกิจ ซึ่งจำหน่ายกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษของบริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษ บางปะอิน จำกัดได้ หรือดำเนินการแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้อำนาจผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครอนุมัติให้ซื้อพัสดุดังตามมติคณะรัฐมนตรีกำหนดได้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓ข้อ ๒๐ การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างในกรณีดังนี้

(๑) การซื้อหรือการจ้างจากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้ทำหรือผลิตพัสดุนั้น ๆ ขึ้นเอง และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติให้ซื้อหรือจ้างได้เป็นการทั่วไป หรือเป็นการเฉพาะคราว

(๒) การซื้อหรือการจ้างที่มีกฎหมายหรือคณะรัฐมนตรีให้ต้องซื้อหรือจ้างจากการพาณิชย์ ของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ

^๔๖. หากหน่วยงานตามข้อ ๑ มีปัญหาหรือไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของผู้ปฏิบัติหรือหรือทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง การพิจารณาของ กระทรวงการคลังให้มีความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาสัทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ ประกอบการพิจารณาด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๓๒