

บันทึก

เรื่อง การร้องปัญหาข้อกฎหมาย
(การใช้ราชพัสดุของการสื่อสารแห่งประเทศไทย)

การสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือที่ กสท.๖๐๓ (ก)/๓๐๘๘ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า เดิม กรมไปรษณีย์โทรเลขได้ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุตลอดจนอาคารสถานที่และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ โดยได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ซึ่งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเหล่านี้ส่วนใหญ่กรมไปรษณีย์โทรเลขได้มาโดยการใช้จ่ายจากเงินทุนไปรษณีย์ตามพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ. ๒๕๐๔ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ กำหนดให้องค์การบางส่วนของกรมไปรษณีย์โทรเลขไปเป็นของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (มาตรา ๑๓) และการให้สื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม (มาตรา ๑๖) กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้มอบให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุตลอดจนอาคารสถานที่และสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้น ฉะนั้น จึงมีปัญหว่า ในกรณีดังกล่าวนี้ จะถือว่ากรมไปรษณีย์โทรเลขได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุเหล่านั้นแล้วและต้องส่งมอบคืนให้แก่กรมธนารักษ์ โดยการสื่อสารแห่งประเทศไทยไม่มีสิทธิที่จะปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ต่อจากกรมไปรษณีย์โทรเลข หากการสื่อสารแห่งประเทศไทยประสงค์จะใช้ประโยชน์ต่อไปก็ต้องยื่นเรื่องขอเช่าตามพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือจะถือว่าการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีสิทธิที่จะปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุนั้นต่อมา ตามสิทธิหน้าที่ที่กรมไปรษณีย์โทรเลขมีอยู่แต่เดิม โดยถือว่าสิทธิและหน้าที่ในการปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุดังกล่าวของกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นสิทธิและหน้าที่ที่พระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม ซึ่งมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ กำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ดังกล่าว และดังนั้นการสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงไม่จำเป็นต้องยื่นเรื่องขอเช่าตามพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อีก

ในเรื่องนี้ กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ กำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลข

ในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม นั้น น่าจะหมายความว่าสิทธิและหน้าที่เฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมโดยตรงเท่านั้น เช่น งานเกี่ยวกับการรับส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ โทรเลข

ธนาณัติ โทรศัพท์ต่างประเทศ ฯลฯ แต่ไม่รวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลัง ด้วย

ส่วนการสื่อสารแห่งประเทศไทยพิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า สิทธิและหน้าที่ในการปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุของกรมไปรษณีย์โทรเลขนี้ เป็นสิทธิและหน้าที่ที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม เพราะการมีที่ทำการดังกล่าวเป็นการจัดให้ผู้ให้บริการมาใช้บริการทางด้านการไปรษณีย์และด้านโทรคมนาคมได้และเพื่อให้พนักงานอยู่อาศัยด้วย ดังนั้นการสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงควรมีสสิทธิและหน้าที่ในการปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุดังกล่าวต่อไปตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ราชพัสดุเหล่านี้ส่วนใหญ่ กรมไปรษณีย์โทรเลขได้มาโดยการใช้จ่ายจากเงินทุนไปรษณีย์ตามพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อจัดสร้างเป็นกิจการของกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนรูปโครงสร้างเป็นรัฐวิสาหกิจ ฉะนั้น โดยความเป็นธรรม การสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงควรมีสสิทธิได้ใช้และได้รับประโยชน์จากที่ราชพัสดุเหล่านั้นโดยไม่จำต้องชำระค่าเช่าหรือค่าตอบแทนใด ๆ ทั้งสิ้น และโดยที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการให้บริการด้านการสื่อสารอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐอย่างหนึ่ง เพื่อช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมืองให้เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล และยังต้องนำรายได้ส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน กรมธนารักษ์จึงควรยกเว้นการเรียกเก็บค่าเช่าในการที่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ เพราะเงินค่าเช่าที่เรียกเก็บได้ก็ต้องนำเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินเช่นเดียวกับรายได้ของรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า ปัญหานี้จะต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดการที่ราชพัสดุ ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ การปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุนั้น เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่ราชพัสดุที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโดยตราเป็นกฎกระทรวง^๑ ดังนั้น การที่จะให้ผู้ใดใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้โดยไม่เรียกค่าตอบแทนหรือโดยการให้เช่าจึงเป็นอำนาจโดยเฉพาะของคณะกรรมการที่ราชพัสดุดังที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งปัจจุบันกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออก

^๑ มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

ตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้เฉพาะ “กระทรวงทบวงกรม” เท่านั้นที่จะมีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้เฉพาะ “กระทรวงทบวงกรม” เท่านั้นที่จะมีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุได้โดยทำความตกลงกับกรมธนารักษ์^๒ แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้โดยวิธีการเช่าแต่เพียงวิธีเดียว ซึ่งบรรดารัฐวิสาหกิจต่าง ๆ คงมีสิทธิดีกว่าเอกชนโดยอาจได้เช่าโดยไม่ต้องมีการประมูล^๓ เมื่อหลักการปกครองดูแลและจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นไว้เช่นนี้ การจะยกเว้นจากหลักนี้จึงต้องมีบทบัญญัติกฎหมายที่แจ้งชัดกำหนดไว้โดยตรงเท่านั้น

แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ที่ดิน อาคารและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ที่กรมไปรษณีย์โทรเลขใช้อยู่ส่วนใหญ่จะได้มาโดยการใช้จ่ายจากเงินทุนไปรษณีย์ตามพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่ทุนไปรษณีย์ดังกล่าวเป็นเพียงเงินตั้งขึ้นเพื่อความสะดวกในการใช้จ่ายและเก็บรักษาโดยไม่ตั้งอยู่ในบังคับระเบียบวิธีการงบประมาณของทางราชการเท่านั้น^๔ โดยเงินดังกล่าวยังคงเป็นเงินของทางราชการอย่างหนึ่ง เพราะไม่มีบทบัญญัติยกเว้นให้โอนไปเป็นของนิติบุคคลใดที่แยกอยู่เป็นอิสระจากระบบบริหารราชการแผ่นดินทรัพย์สินที่ได้มาจากการใช้เงินทุนไปรษณีย์ จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่งที่ส่วนราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ไว้แทนรัฐนั่นเอง เมื่อได้มีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว ทรัพย์สินเหล่านั้นก็กลายเป็นที่ราชพัสดุนั้นอยู่ในอำนาจปกครองดูแลและถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง^๕ หากใช้เป็นของกรมไปรษณีย์โทรเลขอีกต่อไปไม่ การที่กรมไปรษณีย์โทรเลขมีสิทธิได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุเหล่านั้นต่อมาโดยไม่ต้องเช่านั้น ก็เนื่องจากกรมไปรษณีย์โทรเลขมีสภาพเป็น “กระทรวงทบวงกรม” นั่นเอง

^๒ ข้อ ๑๐ กระทรวงทบวงกรมใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ให้แจ้งการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์

^๓ ข้อ ๑๗ การจัดให้เช่าให้กระทำโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้จะจัดให้เช่าโดยไม่ต้องใช้วิธีประมูลก็ได้

(๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้อยู่อาศัย

(๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตร

(๓) การให้องค์การปกครองท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเช่าเพื่อใช้เป็นทำเนียบงานขององค์การปกครองท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการที่ราชพัสดุ

^๔ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีข้อความว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ระเบียบวิธีการงบประมาณที่ใช้กับกรมไปรษณีย์โทรเลขมาแต่เดิมไม่เหมาะสมแก่กิจการไปรษณีย์โทรเลขอันเป็นบริการสาธารณะที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ สมควรปรับปรุงวิธีการใหม่ โดยตั้งทุนไปรษณีย์ขึ้น ทั้งนี้ โดยไม่ให้กระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

^๕ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวงทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เมื่อมีการจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทยขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้โอนกิจการและทรัพย์สินของกรมไปรษณีย์โทรเลขบางส่วนไปเป็นของการสื่อสารแห่งประเทศไทย^๖ แต่โดยที่ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในที่ดินนั้นเป็นที่ราชพัสดุอยู่ก่อนแล้ว ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจึงมิได้โอนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ปัญหาจะมีแต่ว่าสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินและเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งนี้จะโอนไปด้วยหรือไม่ การที่บุคคลคนหนึ่งจะรับโอนสิทธิมาจากบุคคลอีกคนหนึ่งได้นั้นย่อมต้องถือตามหลักทั่วไปว่าบุคคลผู้รับโอนสิทธินั้นจำเป็นต้องมีความสามารถและมีคุณสมบัติที่จะถือครองสิทธินั้นไว้ด้วย สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเช่าหรือไม่ต้องเสียค่าตอบแทนนี้เป็นสิทธิโดยเฉพาะของ “กระทรวงทบวงกรม” ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่คือ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจและมีใช้กระทรวงทบวงกรมการสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงย่อมรับโอนสิทธินั้นไม่ได้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติแจ้งชัดกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

อนึ่ง มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้บัญญัติว่า “ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม” แต่บทบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่แจ้งชัดพอให้เข้าใจในตัวได้ว่าต้องการยกเว้นหลักเรื่องสิทธิที่จะได้ใช้ที่ราชพัสดุตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น หรือไม่ อนึ่งสิทธิหน้าที่ที่กรมไปรษณีย์โทรเลขมีอยู่ในการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมนั้น ถือไม่ได้ว่าจะครอบคลุมไปถึงสิทธิที่จะได้ใช้ที่ราชพัสดุตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น หรือไม่ อนึ่งสิทธิหน้าที่ที่กรมไปรษณีย์โทรเลขมีอยู่ในการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมนั้น ถือไม่ได้ว่าจะครอบคลุมไปถึงสิทธิที่จะได้ใช้ที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเช่าหรือไม่ต้องเสียค่าตอบแทนด้วย เพราะสิทธิ

เป็นสิทธิอันมีแก่ “กระทรวงทบวงกรม” ทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงทบวงกรมที่ให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมหรือไม่ ฉะนั้น เมื่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยไม่ใช่ “กระทรวงทบวงกรม” และเมื่อไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุได้เช่นเดียวกับกระทรวงทบวงกรม หากการสื่อสารแห่งประเทศไทยประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อไป ก็ต้องยื่นเรื่องขอเช่าจากกรมธนารักษ์ตามข้อ ๑๙ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่อ้างถึงข้างต้น

^๖ มาตรา ๑๓ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการและลูกจ้างของกรมไปรษณีย์โทรเลข นอกจากสำนักงานเลขานุการกรม กองสื่อสารระหว่างประเทศ กองแผนงาน และสำนักงานบริหารความถี่วิทยุ ไปเป็นของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๖๐