

บันทึก

เรื่อง การใช้ที่ราชพัสดุของการไฟฟ้านครหลวง

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๖/๑๙๐๕๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังมีปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดให้การไฟฟ้านครหลวงซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลใช้ที่ราชพัสดุ โดยที่ ข้อเท็จจริงดังนี้

๑. กระทรวงการคลังได้จ่ายเงินเป็นค่าซื้อกิจการของบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด ซึ่งสิ้นสัมปทานไปเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๒ เป็นจำนวนเงิน ๑๑,๒๘๑,๖๐๐ บาท (สิบเอ็ดล้านสองแสนแปดหมื่นหนึ่งพันหกร้อยบาทถ้วน) โดยรับโอนกรรมสิทธิ์มาเป็นของ กระทรวงการคลัง และให้การไฟฟ้ากรุงเทพ กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการต่อไป ต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ และความรับผิดชอบ ตลอดจนธุรกิจอันเป็นของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งการไฟฟ้ากรุงเทพดำเนินการอยู่ ให้แก่การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้านครหลวงซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายดังกล่าวจึงขอให้กรมธนารักษ์ดำเนินการโอนทรัพย์สินที่ซื้อมาจากบริษัท ฯ ให้แก่การไฟฟ้านครหลวง กรมธนารักษ์ได้เสนอเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา กระทรวงการคลังจึงได้มีหนังสือที่ กค.๐๔๐๓/๑๖๒๑๗ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๐๗ แจ้งการไฟฟ้านครหลวงว่า ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังโดยถูกต้องแล้ว และตามพระราชบัญญัติ การไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ มาตรา ๑๐ มิได้ระบุให้โอนทรัพย์สินของกระทรวงการคลังแต่อย่างใด หากการไฟฟ้านครหลวงจะใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการของกิจการไฟฟ้า ก็ให้ใช้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเช่าแต่ประการใด

๒. การไฟฟ้านครหลวงได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเสนอผู้อำนวยการฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ เพื่อนำเสนอหัวหน้าคณะปฏิวัติ วินิจฉัยดำเนินการให้กระทรวงการคลังโอนทรัพย์สินรายนี้ให้การไฟฟ้านครหลวง โดยมีเหตุผลว่า การที่รัฐบาลจ่ายเงินซื้อกิจการของบริษัท ฯ ก็เนื่องจากเดิม นั้นมีมติคณะรัฐมนตรีให้ กระทรวงมหาดไทยยืมเงินจากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด มาชำระให้แก่บริษัท ฯ โดย กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน อันเป็นการแสดงเจตนาของรัฐบาลว่าต้องการให้การไฟฟ้ากรุงเทพเข้าเป็นเจ้าของกิจการและทรัพย์สินของบริษัท ฯ ทั้งหมด ทั้งการที่กระทรวงการคลังให้ กรมบัญชีกลางจ่ายเงินค่าซื้อกิจการให้ ก็โดยเห็นว่าไม่จำเป็นต้องกู้ธนาคารให้เสียดอกเบี้ย และเหตุที่ กระทรวงการคลังรับโอนกรรมสิทธิ์มาเป็นของกระทรวงการคลัง ก็เนื่องจากขณะนั้นการไฟฟ้ากรุงเทพยังมีฐานะเป็นนิติบุคคล

๓. สภาบริหารคณะปฏิวัติได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๑๕ ให้กรมธนารักษ์ โอนที่ดินจำนวน ๑๔ แปลงให้การไฟฟ้านครหลวง โดยให้การไฟฟ้านครหลวงชำระเงินให้แก่

กระทรวงการคลังเป็นค่าที่ดินเท่าที่กระทรวงการคลังได้จ่ายไปจริง

๔. กระทรวงการคลังได้เสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๒๒ เพื่อพิจารณาสั่งการให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งรัฐบาลจ่ายเงินซื้อมาจากบริษัท ฯ ต่อไปตามเดิม หรือหากจะให้มีการโอนให้แก่การไฟฟ้านครหลวง ก็ขอให้โอนไปโดยให้การไฟฟ้านครหลวงชำระราคาที่ดินตามราคาปัจจุบัน หรือให้โอนให้การไฟฟ้านครหลวงโดยให้การไฟฟ้านครหลวงชำระค่าที่ดินแก่กระทรวงการคลัง โดยคิดราคาเต็มที่กระทรวงการคลังได้จ่ายไปจริงพร้อมดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่กระทรวงการคลังได้จ่ายเงินเป็นค่าซื้อกิจการของบริษัท ฯ จนถึงวันที่สภาบริหารคณะปฏิวัติมีมติให้กรมธนารักษ์โอนที่ดิน ๑๘ แปลงให้แก่การไฟฟ้านครหลวงกับการไฟฟ้านครหลวงชดใช้ราคาส่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลัง และให้ความเป็นธรรมกับผู้เช่าที่ดินเดิมตามสมควร

๕. คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ ลงมติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว และให้การไฟฟ้านครหลวงเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในกิจการของการไฟฟ้านครหลวงโดยไม่ต้องเช่าตามที่เป็นอยู่ขณะนี้

กระทรวงการคลังได้พิจารณาในแง่กฎหมายแล้ว เห็นว่า

๑. ตามข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้เฉพาะ”กระทรวง ทบวง กรม และองค์การปกครองท้องถิ่น” เท่านั้น ที่จะมีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ก่อน แต่”รัฐวิสาหกิจ”ที่เป็นนิติบุคคลนั้น ข้อ ๑๗ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเช่าเพื่อใช้เป็นที่ดินดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจโดยไม่ต้องมีการประมูล โดยผลของกฎกระทรวงข้อนี้ทำให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เป็นนิติบุคคลจะขอใช้หรือมีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุได้ก็โดยวิธีการเช่า คือต้องเสียค่าตอบแทนการได้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากที่ราชพัสดุนั้นเรื่องทำนองนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณามาแล้วและมีมติให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยต้องเช่าที่ราชพัสดุ

๒. มีข้อพิจารณาว่า การไฟฟ้านครหลวงจะมีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องเช่าตามบทเฉพาะกาล ข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้หรือไม่ กระทรวงการคลังเห็นว่า ตามบทเฉพาะกาล ข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวที่กำหนดว่า “ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่” นั้น เป็นเพียงข้อยกเว้นเพื่ออนุโลมให้กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจที่มีได้เป็นนิติบุคคลที่ได้เข้าใช้ที่ราชพัสดุโดยชอบมาแต่เดิมให้คงมีสิทธิใช้อยู่ต่อไปได้โดยไม่ต้องให้กรมธนารักษ์พิจารณาใหม่เท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลด้วย

กระทรวงการคลังจึงได้เสนอข้อหาหรือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาว่าความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อจะได้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการให้การไฟฟ้านครหลวงใช้ที่ราชพัสดุโดยถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหานี้ประกอบกับฟังข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(การไฟฟ้านครหลวง) แล้ว มีความเห็นว่า การที่กระทรวงการคลังหาหรือมาว่าการไฟฟ้านครหลวงซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลจะมีสิทธิขอใช้ที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเช่าตามบทเฉพาะกาลในข้อ ๒๔<sup>๑</sup> แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้หรือไม่ นั้น จะเห็นว่ากฎหมายต่างๆ ที่กล่าวถึงคำว่า”รัฐวิสาหกิจ”ไว้ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

<sup>๑</sup> ข้อ ๒๔ ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่

<sup>๒</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ
- (๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือพรรคการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือพรรคการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

ฯลฯ

ฯลฯ

แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑<sup>๔</sup> มิได้จำกัดความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น ดังนั้น คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ๑ นี้จึงมีความหมายถึงรัฐวิสาหกิจทั้งที่เป็นนิติบุคคลและมิได้เป็นนิติบุคคล โดยเหตุนี้ การไฟฟ้านครหลวงซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลจึงคงใช้ที่ราชพัสดุซึ่งได้ดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ๑ ใช้บังคับต่อไปได้โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ ทั้งนี้โดยผลแห่งข้อ ๒๔ ของกฎกระทรวง

ส่วนการที่กระทรวงการคลังอ้างว่า ได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ที่ราชพัสดุของการสื่อสารแห่งประเทศไทย<sup>๕</sup> วินิจฉัยไว้ว่าการสื่อสารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลต้องเช่าที่ราชพัสดุจากกรมธนารักษ์นั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาของการไฟฟ้านครหลวงนี้มีข้อเท็จจริงแตกต่างกับปัญหาของการสื่อสารแห่งประเทศไทย เนื่องจากการสื่อสารแห่งประเทศไทยนั้นได้แยกจากกรมไปรษณีย์โทรเลขมาตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่จากกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ๑ ใช้บังคับ ดังนั้น การสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงต้องเช่าที่ราชพัสดุจากกรมธนารักษ์ แต่การไฟฟ้านครหลวงนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจมาก่อนกฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับ การใช้ที่ราชพัสดุของการไฟฟ้านครหลวงในกรณีนี้จึงเป็นการที่รัฐวิสาหกิจใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุอยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ๑ ใช้บังคับ การไฟฟ้านครหลวงจึงคงใช้ที่ราชพัสดุต่อไปได้ ตามข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ๑ โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ๑

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือ กรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) รวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบหรือ

(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือ กรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) หรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

๕ บันทึกความเห็น ๑ ส่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร.๐๖๐๑/๑๒๒๑ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๒๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
สิงหาคม ๒๕๒๔