

บันทึก

เรื่อง การร่วมลงทุนในกิจการให้บริการเติมเชื้อเพลิงอากาศยาน
ทางท่อที่ทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒

การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ได้มีหนังสือ ที่ ทอท.๑๙๙๓/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๘ อนุมัติโครงการทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ ณ ท้องที่ตำบลบางโฉลง ตำบลราชาเทวะ และตำบลหนองปรืออำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ โดยมอบให้ ทอท.เป็นผู้ลงทุนและดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว โดยอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ของคณะกรรมการบริหารการพัฒนาทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ (กทก.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสุภชัย พานิชภักดิ์) เป็นประธาน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ พ.ศ.๒๕๓๕ ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ กทก.ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๗ เห็นชอบแผนการเงินโครงการทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ โดยมีวงเงินลงทุนทั้งสิ้น ๙๗,๓๐๐ ล้านบาท ไม่รวมรายการลงทุนที่ให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการและการลงทุนโดยภาคเอกชน ซึ่งกิจการระบบให้บริการเติมเชื้อเพลิงอากาศยาน (Aircraft Fuelling System) เป็นกิจการหนึ่งที่ กทก.เห็นควรให้เชิญชวนภาคเอกชนมาลงทุน และปัจจุบัน ทอท.ได้ดำเนินงานโครงการทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ ในระยะที่ ๒ (Phase ๒) ซึ่งเป็นการจ้างบริษัทที่ปรึกษาออกแบบรายละเอียดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ภายในทำอากาศยานขณะนี้กำลังจะเริ่มงานออกแบบทางวิ่ง ทางขับ และลานจอดอากาศยาน (Airfield Pavements) จึงเห็นควรเริ่มงานออกแบบระบบให้บริการเติมเชื้อเพลิงอากาศยานทางท่อไปพร้อม ๆ กัน แต่เนื่องจากการให้เอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการให้บริการเติมเชื้อเพลิงอากาศยานทางท่อ ซึ่งมีวงเงินลงทุนประมาณ ๒,๐๐๐ ล้านบาท อาจอยู่ในข่ายต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินงาน กล่าวคือ ทอท.จะต้องเสนอโครงการให้กระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัด กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการก่อนดำเนินการโครงการ ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ทอท.จึงเกรงว่าการคัดเลือกเอกชนให้มาลงทุนในกิจการให้บริการเติมเชื้อเพลิงอากาศยานทางท่อดังกล่าวจะไม่ทันกับงานออกแบบทางวิ่ง ทางขับ และลานจอดอากาศยาน ด้วยเหตุผลนี้ทอท.จึงพิจารณาที่จะเชิญชวนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) และบริษัทบริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด (BAFS) ให้จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการดำเนินกิจการให้บริการเติมเชื้อเพลิงอากาศยานทางท่อที่ทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ ให้ทอท.พิจารณา เพื่อคัดเลือกผู้ลงทุนในกิจการดังกล่าวต่อไป ซึ่ง ปตท.เป็นรัฐวิสาหกิจจึงไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการใน

กิจการของรัฐ และสำหรับ BAFS นั้น ทอท.พิจารณาเห็นว่า BAFS เป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน มีรัฐวิสาหกิจถือหุ้นร้อยละ ๔๙ (บริษัทการบินไทย จำกัด การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือหุ้นร้อยละ ๑๑ และบริษัทน้ำมันเอกชนต่าง ๆ ถือหุ้นร้อยละ ๔๐ ปัจจุบัน BAFS เป็นผู้ลงทุนและประกอบกิจการให้บริการเติมเชื้อเพลิงอากาศยานทางท่อที่ทำอากาศยานสากลกรุงเทพ (สนามบินดอนเมือง) ดังนั้น ถึงแม้ว่า BAFS จะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลในรูปของบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาลักษณะของการจัดตั้งและผู้ร่วมลงทุนดังกล่าวข้างต้นแล้ว ทอท.เห็นว่า BAFS มิใช่บริษัทเอกชนโดยแท้ จึงไม่น่าจะเข้าข่ายอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐแต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้การดำเนินการของ ทอท.เป็นไปโดยถูกต้อง ทอท.จึงใคร่ขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสถานภาพของ BAFS ว่าเข้าข่ายเป็นเอกชน ซึ่งถ้า ทอท.จะให้ BAFS เข้าร่วมยื่นข้อเสนอเป็นผู้ลงทุนในกิจการให้บริการเติมเชื้อเพลิงอากาศยานทางท่อที่ทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ ๒ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๓๔ อนุมัติโครงการท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ โดยมอบให้การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) เป็นผู้ลงทุนและดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ (กทก.) ซึ่งในการดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการให้บริการเติมเชื้อเพลิงอากาศยานทางท่อที่ทำอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ นี้ ทอท.ประสงค์จะเชิญชวนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) และบริษัทบริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ จำกัด (BAFS) ให้ยื่นข้อเสนอเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว แต่เนื่องจาก BAFS เป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยมีรัฐวิสาหกิจถือหุ้นร้อยละ ๔๙ (บริษัทการบินไทย จำกัด การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือหุ้นร้อยละ ๑๑ และบริษัทน้ำมันเอกชนต่าง ๆ ถือหุ้นร้อยละ ๔๐ จึงมีปัญหาว่า ถ้า ทอท.ประสงค์จะให้ BAFS เข้าร่วมดำเนินการในกิจการนั้นจะเข้าข่ายที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว เห็นว่า BAFS เป็นบริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีรัฐวิสาหกิจถือหุ้นร้อยละ ๔๙ กับมีสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือหุ้นร้อยละ

๑๑ และบริษัทน้ำมันเอกชนต่าง ๆ ถือหุ้นร้อยละ ๔๐ โดยที่กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑ ได้เคยตีความแล้วว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นเอกชน^๑ ดังนั้น เมื่อทุนของภาคเอกชนมีถึงร้อยละ ๕๑ จึงเห็นว่า BAFS มีฐานะเป็นเอกชนมิใช่รัฐวิสาหกิจหรือส่วนราชการตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ หาก ทอท.ในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการประสงค์จะให้ BAFS ซึ่งเป็นเอกชนเข้าร่วมดำเนินการในการให้บริการเติมเชื้อเพลิงอากาศยานทางท่อที่ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ ๒ ซึ่งมีวงเงินลงทุนเกินหนึ่งพันล้านบาท ก็ย่อมเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.๒๕๓๕^๓

^๑บันทึก เรื่อง การมอบโครงการให้บริการวิทยุโทรทัศระบบบอกรับเป็นสมาชิกของกรมประชาสัมพันธ์ ให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นผู้ดำเนินการส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๓๗ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๗ (เรื่องเสร็จที่ ๖๓/๒๕๓๗)

^๒พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ล”

“ล”

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

“ล”

“ล”

^๓พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“ล”

“ล”

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยร่วมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้

ฉะนั้น ในกรณีนี้ ทอท.จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๘