เรื่องเสร็จที่ ๔๐๐/๒๕๒๓

บันทึก

เรื่อง ฐานะของโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ ที่ ตง.๐๐๐๓/๕๔๖๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๒๓ ความว่า ในการตรวจสอบงบการเงินของโรงพิมพ์ ฯ ตั้งแต่งวดบัญชี ๑ ตุลาคม ๒๕๑๖ – ๓๐ กันยายน ๒๕๒๒ รวม ๗ งวดนั้น ปรากฏว่าโรงพิมพ์ ฯ ซึ่งจัดตั้งโดยอาศัยข้อบังคับของมหาวิทยาลัยซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.๒๕๑๔ นั้น การดำเนินกิจการบางกรณีก็ถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ บางกรณีใช้ระเบียบของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้นว่าโรงพิมพ์ได้จ่ายโบนัสให้กรรมการบริหารและพนักงานเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป แต่ไม่ได้ขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๒๐ ข้อ ๑๒ (๑) ซึ่งขณะนี้กิจการของโรงพิมพ์จัดได้ว่ามีขนาดใหญ่และมีแนวโน้มว่าจะขยายตัวขึ้นอีกมาก จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความถึงฐานะของโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงว่าอยู่ในฐานะรัฐวิสาหกิจหรือฐานะใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (สำนักงานปลัดทบวง และมหาวิทยาลัยรามคำแหง) ร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. การที่จะพิจารณาว่ากิจการใดเป็น “รัฐวิสาหกิจ” หรือไม่นั้น อาจจะพิจารณาได้จากมาตรา ๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒มาตรา ๔[๒] แห่ง

---

[๑]มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

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

ฯลฯ ฯลฯ

[๒]มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๘ และมาตรา ๔[๓] แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๑ ซึ่งได้กำหนดคำนิยามของคำว่ารัฐวิสาหกิจไว้ พอสรุปได้ว่าตามกฎหมายแล้วรัฐวิสาหกิจอาจแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภท คือ

(๑) รัฐวิสาหกิจซึ่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้น

(๒) รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.๒๔๙๖

(๓) รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งรัฐถือหุ้นในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนั้นเกินกว่ากึ่งหนึ่ง

(๔) รัฐวิสาหกิจประเภทซึ่งเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของอันมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

สำหรับกรณีของโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงนั้นไม่ใช่กิจการที่มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น และมิได้มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลแต่ประการใด ปัญหาที่ว่าโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงจะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทที่ ๑ ประเภทที่ ๒ หรือประเภทที่ ๓ หรือไม่นั้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา เพราะไม่เข้าลักษณะดังกล่าวข้างต้น คงพิจารณาแต่เพียงว่าโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงนั้นเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของหรือไม่เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของโรงพิมพ์

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการ ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มิใช่ธุรกิจ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (จ) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบหรือ

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

ฯลฯ ฯลฯ

[๓]มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวงทบวงกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวงทบวงกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบหรือ

(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวงทบวงกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

มหาวิทยาลัยรามคำแหงตามข้อ ๓[๔] ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหงว่าด้วยโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.๒๕๑๖ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ (๑)[๕]แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.๒๕๑๔ แล้ว อาจแยกออกได้เป็น ๒ ส่วน ส่วนแรก คือ การพิมพ์ตำรา คำบรรยายคู่มือการศึกษา เอกสาร และสิ่งพิมพ์ทั้งหลายของมหาวิทยาลัยเอง เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งของมหาวิทยาลัยรามคำแหงในการให้การศึกษาชั้นสูง ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงแก่ประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕[๖] แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.๒๕๑๔ และอีกส่วหนึ่ง คือ การรับจ้างพิมพ์หนังสือ เอกสาร และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ของส่วนราชการ โรงงาน สถาบันศึกษาของทางราชการ องค์การของรัฐ และบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ แม้จะจำกัดว่าเป็นการรับจ้างส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นดังกล่าวมาแล้ว แต่ก็เป็นการรับจ้างบุคคลภายนอก อันเป็นการดำเนินการในลักษณะของการประกอบธุรกิจ

อย่างไรก็ดี แม้จะพิจารณาว่าโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีการดำเนินการในลักษณะของการประกอบธุรกิจก็ตาม แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า การที่สภามหาวิทยาลัยรามคำแหงตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.๒๕๑๔ นั้น ข้อบังคับที่ตราขึ้นดังกล่าวจะต้องอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๕ ด้วย ดังนั้น การที่สภามหาวิทยาลัยตราข้อบังคับของโรงพิมพ์ให้มีการรับจ้างอันเป็นการประกอบธุรกิจ จึงเป็นการกระทำที่อยู่นอกขอบอำนาจของมหาวิทยาลัยตามที่กฎหมายได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงจึงไม่ใช่หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของตามความหมายใน (๔) ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

๒. เมื่อได้พิจารณาว่า โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงไม่ใช่รัฐวิสาหกิจตามเหตุผลดังกล่าว โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงจึงมีฐานะเป็นส่วนราชการของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

---

[๔]ข้อ ๓ วัตถุประสงค์ของโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง เพื่อพิมพ์ตำราคำบรรยาย คู่มือการศึกษา เอกสารและสิ่งพิมพ์ทั้งหลายของมหาวิทยาลัยกับรับจ้างพิมพ์หนังสือเอกสารและสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ของส่วนราชการ โรงงาน สถาบันศึกษาของทางราชการ องค์การรัฐบาล และบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่เกินร้อยละห้าสิบ

[๕]มาตรา ๑๔ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยและโดยเฉพาะมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(๑) จัดวางระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

ฯลฯ ฯลฯ

[๖]มาตรา ๕ ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นมหาวิทยาลัยหนึ่ง เรียกว่า “มหาวิทยาลัยรามคำแหง” เป็นสถาบันการศึกษาและวิจัยแบบตลาดวิชา ที่ผู้ศึกษาสามารถศึกษาได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมาเข้าชั้นเรียนที่มหาวิทยาลัยจัดให้ก็ได้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง และทะนุบำรุงวัฒนธรรม

ให้มหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรม สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๓