

บันทึก

เรื่อง การมอบอำนาจการให้ความเห็นชอบในการตั้งค่าบริการตามพระราชบัญญัติ
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ (ปัญหาตามมาตรา ๔๐ (๕))

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีหนังสือ ที่ คค.๒.๓.๕๑/๗๒๒๒ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะเปิดให้บริการเสริมพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เช่าโทรศัพท์ เช่น บริการเลขหมายย่อ บริการเรียกซ้ำ บริการเลขหมายด่วน บริการส่งสัญญาณมีเตอร์ บริการประชุมทางโทรศัพท์ บริการรอสายว่าง บริการเปลี่ยนเรียกเลขหมาย บริการแจ้งค่าพูดโทรศัพท์ทางไกลทันที และบริการตรวจสอบเลขหมายต้นทาง เป็นต้น โดยผู้เช่าสามารถเลือกใช้บริการพิเศษต่าง ๆ เหล่านี้ได้ตามความประสงค์ ซึ่งการตั้งอัตราค่าบริการพิเศษดังกล่าวไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อผู้เช่าหรือประชาชนทั่วไปแต่ประการใด และในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ คณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์มีมติให้ขออนุมัติคณะรัฐมนตรีมอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์ที่มีอำนาจตั้งอัตราค่าบริการพิเศษดังกล่าวได้ตามความเหมาะสม เพราะอัตราค่าบริการพิเศษมีใช้อัตราค่าบริการตามปกติในความหมายของมาตรา ๔๐ (๕)^{*} แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ทางกระทรวงคมนาคมได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า ค่าบริการพิเศษตามที่องค์การโทรศัพท์จะขอให้คณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์ตั้งอัตราได้เองนั้นน่าจะรวมอยู่ในความหมายของคำว่า “ค่าบริการอื่นๆ” ตามมาตรา ๔๐ (๕) ด้วย ซึ่งอัตราค่าบริการดังกล่าวต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ฉะนั้น การที่คณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์จะตั้งอัตราค่าบริการพิเศษดังกล่าวเสียเองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนั้น จึงน่าจะกระทำไม่ได้ แต่ถ้าองค์การโทรศัพท์เห็นว่าน่าจะกระทำได้ ก็ควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยก่อนถือปฏิบัติต่อไป องค์การโทรศัพท์จึงหารือปัญหาดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{*} มาตรา ๔๐ องค์การโทรศัพท์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการกิจการดังต่อไปนี้ได้ คือ

- (๑) เลิกชุมสายโทรศัพท์ หรือโทรศัพท์ทางไกล
- (๒) เพิ่ม หรือลดทุน
- (๓) กู้ยืมเงินครั้งหนึ่งเป็นจำนวนเงินเกินกว่าสามล้านบาท
- (๔) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์
- (๕) ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ และค่าบริการอื่นๆ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) แล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๓๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๗๙ บัญญัติให้คณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์ที่มีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ ค่าดำเนินธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ ตามมาตรา ๓๑ (๔) จึงอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ซึ่งมาตรา ๔๐ (๕)^๓ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า การตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ และค่าบริการอื่น ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินกิจการดังกล่าวได้ คำว่า “ค่าบริการอื่น ๆ” ตามมาตรา ๔๐ (๕) ก็คือค่าบริการที่ผู้ให้บริการจากองค์การโทรศัพท์จะต้องจ่ายนอกเหนือไปจากค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ การที่องค์การโทรศัพท์จะตั้งอัตราค่าบริการเสริมพิเศษนี้ก็เป็น การตั้งอัตรา “ค่าบริการอื่น ๆ” ตามมาตรา ๔๐ (๕) นั่นเอง ฉะนั้น เมื่อองค์การโทรศัพท์จะเปิดให้บริการเสริมพิเศษและจะตั้งอัตราค่าบริการพิเศษดังกล่าวขึ้น จึงต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนทุกกรณี

ส่วนปัญหาว่าคณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์จะขอให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจให้คณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์ตั้งค่าบริการได้ตามความเหมาะสมได้หรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๗๙ ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจการให้ความเห็นชอบในการดำเนินกิจการบางประเภทแก่คณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์ได้ อีกประการหนึ่ง การดำเนินกิจการขององค์การโทรศัพท์นอกจากจะคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐแล้ว มาตรา ๓๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติ

^๒ มาตรา ๓๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์โดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี อำนาจและหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) ดำเนินการตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๙
(๒) วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ
(๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การตัดเงินเดือน การลดขึ้นเงินเดือน การถอดถอน และระเบียบวินัยของพนักงาน ตลอดจนกำหนดจำนวนอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ๆ ของพนักงาน

(๔) ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ ค่าดำเนินธุรกิจต่าง ๆ และค่าบริการอื่น ๆ

(๕) กำหนดอัตราเงินสะสมของผู้อำนวยการและพนักงาน และวางระเบียบการจ่ายเงินสะสม

ข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานที่คณะกรรมการวางขึ้นนั้น ถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจผู้อำนวยการในการทำนิติกรรมไ้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อบังคับที่มีข้อความเช่นนั้นในราชกิจจานุเบกษา

^๓ โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

^๔ มาตรา ๓๙ ในการดำเนินกิจการขององค์การโทรศัพท์ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังกำหนดให้ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนด้วย การที่มาตรา ๕๐ (๕)^๔ กำหนดให้การตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์และค่าบริการอื่นๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนก็เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน โดยให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมการตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์และค่าบริการอื่นๆ มิให้องค์การโทรศัพท์ตั้งอัตราได้เองตามอำเภอใจ การที่จะให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจให้คณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์กำหนดอัตราได้เองตามความเหมาะสมนั้น จึงเป็นการขัดต่อหลักการตามที่มาตรา ๕๐ กำหนดไว้ และการมอบอำนาจให้ความเห็นชอบจึงเป็นการขัดต่อหลักการตามที่มาตรา ๕๐ กำหนดไว้ และการมอบอำนาจการให้ความเห็นชอบไว้ล่วงหน้าก็เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้คอยควบคุมการตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์และค่าบริการอื่นๆ ขององค์การโทรศัพท์ทุกครั้งไป โดยเหตุนี้คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์ตั้งอัตราค่าบริการได้เองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เพราะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังกล่าวแล้ว

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๔

^๔ โปรดดูเชิงอรรถ (๑)