

บันทึก

เรื่อง สิทธิของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในการใช้ที่ราชพัสดุต่อจากองค์การเชื้อเพลิง

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ อก ๑๐๐๔/๑๕๗๑ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลำดับเดิมที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๑๔๘๐๘ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นที่ตั้งคลังน้ำมันการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) จังหวัดเชียงใหม่ และแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ลป. ๑๐๕๑ ตำบลชมพู อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นที่ตั้งคลังน้ำมัน ปตท. จังหวัดลำปาง นั้น อยู่ในความครอบครองดูแลและใช้ประโยชน์โดยกระทรวงกลาโหม ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ.๒๕๐๓ มาตรา ๘^๑ บัญญัติให้กระทรวงกลาโหมโอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิ ความรับผิดชอบและธุรกิจอันเกิดขึ้นจากการดำเนินการขององค์การเชื้อเพลิง ซึ่งสังกัดกรมการพลังงานทหาร สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม อันมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิงฯใช้บังคับ ไปให้ อชพ. ดำเนินกิจการต่อไป โดยประมาณปี พ.ศ.๒๕๐๑ และ พ.ศ.๒๕๐๔ อชพ. ได้ก่อสร้างและเปิดดำเนินการคลังน้ำมันภูมิภาคเชียงใหม่และลำปางในที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๑๔๘๐๘ และที่ ลป. ๑๐๕๑ ตามลำดับ และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ข้อ ๒๔^๒ ให้สิทธิรัฐวิสาหกิจที่ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุอยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงใหม่กับกรมธนารักษ์ ดังนั้น อชพ. จึงได้รับสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๑๔๘๐๘ และที่ ลป. ๑๐๕๑ โดยไม่ต้องขอทำความตกลงใหม่กับกรมธนารักษ์

^๑ มาตรา ๘ ให้กระทรวงกลาโหมโอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิ ความรับผิดชอบและธุรกิจอันเกิดขึ้นจากการดำเนินการขององค์การเชื้อเพลิงซึ่งสังกัดอยู่ในกรมการพลังงานทหาร สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ตลอดจนพนักงานขององค์การดังกล่าว อันมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับนั้น ให้แก่ อชพ. ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกานี้ดำเนินการต่อไป

ระเบียบการหรือข้อบังคับใดที่องค์การเชื้อเพลิงซึ่งสังกัดอยู่ในกรมการพลังงานทหารได้ใช้อยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ อชพ. ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกานี้คงใช้เป็นข้อบังคับของ อชพ. ต่อไป เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบหรือข้อบังคับของ อชพ. ซึ่งหากจะมีขึ้น

^๒ ข้อ ๒๔ ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่

ครั้นเมื่อได้มีพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ ใช้บังคับ มาตรา ๖๑^๓ กำหนดให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ รวมทั้งพนักงานและลูกจ้างของ อชพ. ไปเป็นของ ปตท. ในวันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อได้มีประกาศของรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ.๒๕๐๓ เป็นอันยกเลิก ปตท. จึงได้เข้ารับโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ รวมทั้งพนักงานและลูกจ้างของ อชพ. มาเป็นของ ปตท. ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นวันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และ ปตท. ได้เข้าใช้สิทธิและดำเนินกิจการคลังน้ำมันภูมิภาคเชียงใหม่และลำปาง ซึ่งตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๑๔๘๐๘ และที่ ลป. ๑๐๕๑ ต่อจาก อชพ. ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ต่อมา กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค. ๐๔๐๖/๔๖๒ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ และที่ กค. ๐๔๐๖/๔๖๕ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๓๔ แจกให้ ปตท. ทราบว่า ปตท. ไม่มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุทั้ง ๒ แปลงดังกล่าว โดยไม่ต้องทำสัญญาเช่าและเสียค่าตอบแทน แต่ ปตท. เห็นว่า สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าว มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ ซึ่งเป็นสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุที่รับโอนมาจาก อชพ. นั้น เป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ.๒๕๐๓ ส่วนสิทธิในการดำเนินกิจการโรงกลั่นน้ำมันทหาร (บางจาก) กรมการพลังงานทหาร ปตท. ได้รับโอนมาจากกระทรวงกลาโหมตามมาตรา ๕๙^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๓ ประกอบกับประกาศกระทรวงกลาโหม ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๔ จึงเป็นสิทธิที่แตกต่างไปจากสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุที่รับโอนมาจาก อชพ. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ.๒๕๐๓ ประกอบกับมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ ดังนั้น มาตรา ๖๑ จึงมิได้บัญญัติเรื่องสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุไว้อย่างชัดเจนดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๙

^๓ มาตรา ๖๑ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ รวมทั้งพนักงานและลูกจ้างขององค์การเชื้อเพลิงไปเป็นของ ปตท. ในวันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา แต่ต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อได้มีประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิงเป็นอันยกเลิก และให้นำความในมาตรา ๖๐ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้ถือว่าพนักงานและลูกจ้างซึ่งโอนไปนั้นมีเวลาการทำงานติดต่อกัน

^๔ มาตรา ๕๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่เกี่ยวกับกรมการพลังงานทหารและโรงกลั่นน้ำมันตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนด ไปเป็นของ ปตท. ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา แต่ต้องไม่เกินเจ็ดปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

สิทธิตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม ด้วย ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินที่โอนไป

ปตท. เห็นว่า ปตท. ได้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุทั้ง ๒ แปลง ดังกล่าว โดยความตกลงและยินยอมของกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม มาแต่ต้นและสืบเนื่องมาตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ.๒๕๐๓ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ ประกอบกับประกาศกระทรวงกลาโหม ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๒ และตามข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ปตท. จึงได้สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุแปลงที่เป็นที่ตั้งคลังน้ำมันเชิงใหม่และคลังน้ำมันลำปาง โดยมีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันและโดยไม่มีค่าตอบแทน อย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้วปตท. จึงหาหรือว่า ข้อพิจารณาของ ปตท. ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมนั้นมีความเกี่ยวข้องกับกิจการกลั่นน้ำมันอยู่เพียงกรณีเดียว คือ การเป็นคู่สัญญา กับบริษัท อินดัสเทรียล จำกัด (ปานามา) ในการทำสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ตั้งโรงกลั่นน้ำมัน (บางจาก) ส่วนกิจการ ทรัพย์สินฯ ในส่วนอื่นที่เกี่ยวกับการกลั่นน้ำมัน เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม ทั้งสิ้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายข้างมาก เห็นว่า คำว่า “สิทธิ” ตามมาตรา ๕๙^๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๑^๖ และมาตรา ๖๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ เป็นคำที่มีความหมายกว้าง มิได้เจาะจงหรือยกเว้นสิทธิในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ อีกทั้งในบทบัญญัติแต่ละมาตราดังกล่าวก็มิได้มีถ้อยคำหรือข้อความใดที่ทำให้เข้าใจความหมายของคำนี้ไปในเรื่องใด โดยเฉพาะเว้นแต่ความในมาตรา ๕๙ วรรคสอง ที่มีถ้อยคำกำกับไว้ข้างท้ายโดยชัดเจนว่าหมายถึงเฉพาะ “สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุ” เท่านั้น ดังนั้น คำว่า “สิทธิ” ที่ใช้อยู่ในที่อื่นนอกจากในมาตรา ๕๙ วรรคสอง จึงต้องพิจารณาความหมายอย่างกว้างว่าหมายรวมถึงสิทธิใด ๆ ก็ได้

การที่มาตรา ๕๙ ได้บัญญัติให้มีความเป็น ๒ วรรค และความในวรรคหนึ่งและวรรคสองได้ใช้คำที่เกี่ยวกับเรื่อง “สิทธิ” แตกต่างกันโดยชัดเจนก็เนื่องจากความในมาตรา ๕๙ นี้

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๖๒ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ รวมทั้งพนักงานและลูกจ้างขององค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยไปเป็นของ ปตท. ในวันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อได้มีประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทยเป็นอันยกเลิก และให้นำความในมาตรา ๖๐ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้ถือว่าพนักงานและลูกจ้างซึ่งโอนไปนั้นมีเวลาทำงานติดต่อกัน

เป็นบทบัญญัติเรื่องการโอนสิทธิ ฯลฯ จากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม ซึ่งสิ่งที่จะโอนจากทั้ง ๒ หน่วยงานนี้ไปยัง ปตท. มีอยู่แตกต่างกัน กล่าวคือในส่วนของการพลังงานทหาร สิ่งที่จะโอนไปยัง ปตท. จะมีอยู่หลายประการด้วยกัน คือมีทั้งกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณแต่ในส่วนของการสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมนั้น สิ่งที่จะโอนไปยัง ปตท. คงมีแต่เพียง “สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุ” แปลงที่เป็นที่ตั้งของโรงกลั่นน้ำมัน (บางจาก) เท่านั้น เพราะในขณะนั้นสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้ทำสัญญาให้เอกชนเช่าโรงกลั่นน้ำมัน (บางจาก) ไปดำเนินการ หากมิได้เขียนเรื่องสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุไว้ อาจมีปัญหาว่าเอกชนผู้เช่าโรงกลั่นน้ำมัน (บางจาก) ไปนั้น จะมีสิทธิใช้ที่ดินที่เป็นที่ตั้งโรงกลั่นน้ำมัน (บางจาก) นั้น ได้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้แม้ว่าทั้ง ๒ หน่วยงานดังกล่าวต่างก็สังกัดอยู่ในกระทรวงกลาโหมก็ตาม การบัญญัติเรื่องการโอนสิทธิ ฯลฯ จากทั้ง ๒ หน่วยงาน จึงจำต้องบัญญัติไว้แยกกันเป็น ๒ วรรคเพื่อให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในขณะนั้น และการที่มาตรา ๕๙ ได้บัญญัติไว้เป็น ๒ วรรค โดยความในวรรคสองได้บัญญัติถึง “สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุ” ไว้โดยชัดเจน ก็ได้มีความหมายทำให้คำว่า “สิทธิ” ตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่งหรือตามมาตรา ๖๑ ต้องมีความหมายอย่างแคบหรือยกเว้นเรื่อง “สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุ” ไปแต่อย่างใด

สำหรับกรณีนี้ อชพ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ.๒๕๐๓ ได้รับโอนสิทธิ ฯลฯ จากกรมการพลังงานทหาร สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งสิทธินี้รวมถึงสิทธิในการใช้ที่ดินด้วย ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ใช้บังคับสิทธิในการใช้ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นของ อชพ. ทั้งนี้ โดยผลของกฎหมาย คือ ข้อ ๒๔^๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ครั้งเมื่อได้มีพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๖๑ บัญญัติให้โอนสิทธิ ฯลฯ ของ อชพ. ไปเป็นของ ปตท. สิทธิที่โอนไปนี้จึงรวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุซึ่ง อชพ. ได้รับโอนมาโดยผลของกฎหมายดังกล่าวด้วย ดังนั้น ปตท. จึงมีสิทธิปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๑๔๘๐๘ และที่ ลป. ๑๐๕๑ ต่อจาก อชพ. โดยไม่ต้องทำความตกลงใหม่กับกรมธนารักษ์อีก

อนึ่ง มีข้อที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมว่า แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุเป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นเพื่อต้องการจัดระเบียบการใช้ที่ราชพัสดุให้มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและเป็นไปในทางเดียวกัน แต่การที่จะพิจารณาว่าคำว่า “สิทธิ” ดังกล่าวไม่หมายความรวมถึง “สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุ” ด้วยนั้น น่าจะไม่สมเหตุสมผลเพราะหากจะพิจารณาความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไปในทางที่ว่าไม่รวมถึง “สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุ” และหากต้องการให้สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของหน่วยงานใดโอนไปยัง ปตท. ด้วยแล้ว จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดเจนดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๙ วรรคสอง นั้น การพิจารณาไปในลักษณะนี้จะทำให้เกิดผลที่ค่อนข้างแปลก กล่าวคือจะมีผลทำให้สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมเฉพาะที่ใช้เป็นที่ตั้งโรง

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

กลั่นน้ำมัน (บางจาก) และเป็นที่ราชพัสดุเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่โอนไปยัง ปตท. แต่สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของการพลังงานทหาร องค์การก๊าซธรรมชาติ หรือ อชพ. ซึ่งเป็นสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุเป็นจำนวนมาก กลับไม่โอนไปยัง ปตท. ด้วย การแปลความไปในลักษณะนี้จึงน่าจะไมตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ฝ่ายข้างน้อย เห็นว่า

(๑) บรรดาที่ราชพัสดุเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘)^๙ หากแต่มอบให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้าปกครองดูแล และใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐบาลตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้น การจะให้หน่วยงานแห่งใดได้ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุกำหนด และหน่วยงานที่ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์อยู่จะโอนต่อไปให้ผู้ใดไม่ได้ ซึ่งตามหลักกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุปัจจุบันการให้ใช้ประโยชน์โดยไม่คิดค่าตอบแทนจะให้ได้แต่เฉพาะกับกระทรวงทบวงกรมเท่านั้น ส่วนการให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจใช้ประโยชน์จะต้องเป็นไปโดยการให้เช่า แต่ก็ยังมีฐานะดีกว่าเอกชนในแง่ที่อาจให้เช่าเป็นกรณีเฉพาะโดยตรงได้ไม่ต้องใช้วิธีประมูลอย่างกรณีเอกชนทั่วไป ดังนั้น การจะยกเว้นหลักที่กำหนดโดยกฎหมายจึงจะกระทำได้แต่โดยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้น

(๒) รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการงานบางประเภทของรัฐ ด้วยวิธีการบริหารที่คล่องตัวในเชิงธุรกิจบนพื้นฐานของอิสระทางการเงินอย่างกรณีเอกชน เมื่อมอบทุนประเดิมให้ไปแล้วรัฐวิสาหกิจนั้นก็ต้องบริหารและจัดการให้ยืนอยู่บนขาของตนเองต่อไป โดยปกติรัฐวิสาหกิจจึงไม่มีเอกสิทธิพิเศษอย่างกระทรวงทบวงกรม เช่น การยกเว้นภาษีหรือค่าธรรมเนียมใด ๆ ก็ดี หรือการบังคับให้ช่วยซื้อหรือใช้บริการก็ดี อาจมีได้หากรัฐเห็นว่าฐานะของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นไม่อาจเผชิญอยู่ในวงการธุรกิจโดยลำพังตนเองได้โดยไม่มีมาตรการช่วยเหลือ การให้ใช้ที่ดินของรัฐโดยไม่เสียค่าตอบแทนอย่างกระทรวงทบวงกรมก็เช่นกัน กรณีเป็นการยกเว้นประการหนึ่งในการดำเนินงานแบบรัฐวิสาหกิจซึ่งการจะให้ย่อมมุ่งหมายให้กับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายต้องได้รับการช่วยเหลือเป็นพิเศษต่างจากรัฐวิสาหกิจทั่วไปเท่านั้น

(๓) สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจ นั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ได้เคยตอบข้อหารือในกรณีของการใช้ที่ราชพัสดุของการสื่อสารแห่งประเทศไทย^{๑๐} ว่า สิทธิที่จะใช้ที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเสียค่าเช่าหรือโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนนั้นเป็นสิทธิของ”กระทรวงทบวง

^๙ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^{๑๐} เรื่องเสร็จที่ ๓๔๕/๒๕๒๐ (บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมาย (การใช้ที่ราชพัสดุของการสื่อสารแห่งประเทศไทย) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร ๐๖๐๑/๑๒๒๑ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๒๐)

กรม” (ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑)^{๑๑} ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘) การจะ ยกเว้นจากหลักนี้จึงต้องมีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนกำหนดไว้โดยตรงเท่านั้น ดังนั้น กรณีของ รัฐวิสาหกิจถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการชัดเจนทำให้รัฐวิสาหกิจใดมีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุได้ อย่างกระทรวงทบวงกรมแล้วหากรัฐวิสาหกิจนั้นประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุก็น่าจะต้องยื่นเรื่องขอเช่าจาก กรมธนารักษ์ (ข้อ ๑๖ และข้อ ๑๗ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ๖)^{๑๒} การที่กฎหมายโอน

^{๑๑} ข้อ ๑๐ กระทรวง ทบวง กรม และองค์การปกครองท้องถิ่นใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุ เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ใน จังหวัดอื่น ให้แจ้งการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพร้อมทั้งแจ้งเหตุผลและความจำเป็นในการขอ ใช้ที่ราชพัสดุด้วย เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ให้ความยินยอมและผู้ขอใช้มีหนังสือแจ้งต่อผู้ว่าราชการ จังหวัดถึงความจำเป็นต้องใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งเหตุผลและความ จำเป็นของผู้ใช้พร้อมทั้งเหตุผลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไม่ให้ความยินยอมในการใช้ที่ราชพัสดุนั้นให้กรมธนา รักษ์เพื่อนำเสนอคณะกรรมการที่ราชพัสดุพิจารณาให้ความยินยอม

ข้อ ๑๑ ให้กรมธนารักษ์พิจารณาอนุญาตให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครอง ท้องถิ่น ซึ่งขอใช้ที่ราชพัสดุตามข้อ ๑๐ เพื่อประโยชน์ในทางราชการได้ตามที่จำเป็นและสมควร

เมื่อได้รับคำขอแล้ว ให้กรมธนารักษ์พิจารณาและแจ้งให้กระทรวงทบวง กรม หรือองค์การ ปกครองท้องถิ่นซึ่งขอใช้ที่ราชพัสดุทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ เว้นแต่มีเหตุอันสมควรให้ ขยายกำหนดเวลาดังกล่าวออกไปได้แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตซึ่งไม่อาจตกลงกันได้ระหว่างผู้ขอใช้กับ กรมธนารักษ์ ให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุนิยมนิจฉัยชี้ขาด

^{๑๒} ข้อ ๑๖ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ ในทางราชการ กรมธนารักษ์จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีอื่นนอกจากการจัดให้เช่าก็ได้

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการเช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้อาศัย

(๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบกิจการเกษตร

(๓) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่

กระทรวงการคลัง

(๔) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

(๕) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีการอื่นนอกจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องได้รับอนุญาต จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข้อ ๑๗ การจัดให้เช่าให้กระทำโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เว้น แต่ในกรณีดังต่อไปนี้จะจัดให้เช่าโดยไม่ต้องใช้วิธีประมูลก็ได้

(๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้อาศัย

(๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตร

(๓) การให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเช่าเพื่อใช้เป็นที่ดินดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

กิจการและทรัพย์สินบางส่วนของกรมไปรษณีย์โทรเลขให้แก่การสื่อสารแห่งประเทศไทย แม้จะถือได้ว่าสิทธิในการใช้อสังหาริมทรัพย์จะเป็นทรัพย์สินสิทธิและเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง แต่เมื่อไม่มีบทกฎหมายแจ้งชัดจึงไม่รวมถึงสิทธิที่จะได้ใช้ที่ราชพัสดุด้วย และต่อมากมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ ได้ตอบข้อหารือ เรื่อง การใช้ที่ราชพัสดุของการไฟฟ้านครหลวง^๓ โดยให้ความเห็นว่าการตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่หลังจากมีกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ๖ จึงจะต้องตกลงเข้าที่ราชพัสดุจากกรมธนารักษ์ แต่หากเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งมาก่อนหน้านั้นโดยได้ใช้ที่ราชพัสดุก่อนแล้ว ข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้ใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวได้ จากความเห็นของกรมการร่างกฎหมายทั้งสองคณะพอจะสรุปหลักสิทธิที่จะใช้ที่ราชพัสดุได้ว่า หากรัฐวิสาหกิจใดปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุอยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ๖ ใช้บังคับ รัฐวิสาหกิจนั้นไม่ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ แต่ถ้าเป็นกรณีของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่หลังจากวันที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ๖ ใช้บังคับ หากไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ขัดแย้งกำหนดไว้โดยตรงว่าให้มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุแล้ว รัฐวิสาหกิจนั้นก็ต้องทำความตกลงและขอเช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์

(๔) หากตีความคำว่า “ทรัพย์สิน” หรือ “สิทธิ” ในความหมายอย่างกว้างว่า รวมถึงสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุอย่างกระทรวงทบวงกรมแล้ว กรณีจะก่อให้เกิดผลที่ไม่เหมาะสมเพราะข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ๖ นั้น มุ่งหมายจะใช้เป็นบทเฉพาะกาลสำหรับกรณีได้ใช้ประโยชน์ที่ไม่มีการเรียกค่าตอบแทนมาก่อนเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบเท่านั้น หากต่อไปที่ดินแปลงใดมีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้อย่างไร หรือโอนต่อไปให้ผู้ใดใช้ สิทธิตามบทเฉพาะกาลดังกล่าวย่อมเป็นอันสิ้นสุดลง ดังนั้น หากจะตีความคำว่า “ทรัพย์สิน” หรือ “สิทธิ” อย่างกว้างเช่นนั้นแล้ว เมื่อการออกกฎหมายโอนงานจะต้องมีบทบัญญัติอยู่ด้วยเสมอว่า “ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ นั้น . . .” กรณีจะยังผลให้บทเฉพาะกาลตามข้อ ๒๔ ไม่มีโอกาสได้ใช้กับที่ดินแปลงนั้นตามเจตนารมณ์นั้นเลย ซึ่งไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น

(๕) บทบัญญัติมาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติไว้แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดโดยมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้โอนบรรดากิจการทรัพย์สิน สิทธิ นั้นตลอดจนงบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่

(๔) การให้องค์การปกครองท้องถิ่นเข้าเพื่อดำเนินการหาประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่

(๕) การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในกิจการอันเป็นสาธารณกุศลที่ไม่ได้มุ่งหากำไร

(๖) การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการในทางสงเคราะห์ข้าราชการหรือเพื่อสวัสดิการของข้าราชการ

(๗) การให้เช่าอย่างอื่นที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุเห็นว่าโดยสภาพไม่เหมาะสมที่จะทำการประมูล

ในกรณีการเช่าตาม (๔) องค์การปกครองท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

^๓ เรื่องเสร็จที่ ๒๖๒/๒๕๒๔ (บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เรื่องการใช้ที่ราชพัสดุของการไฟฟ้านครหลวงส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร ๐๖๐๑/๙๗๗ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๔)

เกี่ยวกับกรมการพลังงานทหารและโรงกลั่นน้ำมันไปเป็นของ ปตท. และความในมาตรา ๕๙ วรรคสอง บัญญัติขยายความหมายของสิทธิตามวรรคหนึ่งว่า ให้หมายความรวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมด้วยโดยแจ้งชัด ดังนั้น คำว่า “สิทธิ” ตามมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่งก็ดี และตามมาตรา ๖๑ ซึ่งอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันก็ดี จึงไม่รวมถึงสิทธิได้ใช้ที่ราชพัสดุอย่างกระทรวงทบวงกรมด้วย ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติในช่วงหลัง ๆ หากประสงค์ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษก็จะบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้หมายรวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุ เช่น พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๕๑) และพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๕๑) ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่า การจะยกเว้นให้ใช้ที่ราชพัสดุได้อย่างกระทรวงทบวงกรมจะต้องมีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดแจ้งนั่นเอง

โดยสรุปพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ร่างขึ้นโดยทราบถึงลักษณะเฉพาะของปัญหานี้แล้ว จึงได้บัญญัติแก้ปัญหาวินิจฉัยในมาตรา ๕๙ วรรคสอง แต่เจตนาให้ใช้กับที่ราชพัสดุในส่วนหนึ่งของโรงกลั่นน้ำมันเท่านั้น ส่วนที่ดินอันเป็นปัญหาทั้งสองแปลงที่องค์การเชื้อเพลิงใช้ประโยชน์มาแต่เดิมอันเป็นกรณีตามมาตรา ๖๑ ไม่เข้าข่ายยกเว้นให้ใช้ที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเช่าให้แตกต่างไปจากรัฐวิสาหกิจทั่วไปแต่อย่างใด

โดยที่เรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นแตกต่างกันในสาระสำคัญ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาข้อหารื้อดังกล่าวตามนัยข้อ ๑๔ (๓) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว เห็นว่า ในเบื้องต้นควรพิจารณาเสียก่อนว่า คำว่า “สิทธิ” ที่มีอยู่ในมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง มีความหมายอย่างเดียวกันหรือไม่ ปรากฏในวรรคสองของมาตรา ๕๙ ได้บัญญัติให้คำว่า “สิทธิ” ตามวรรคหนึ่งหมายความว่า รวมถึงการใช้ที่ราชพัสดุของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหมด้วย ฉะนั้นคำว่า “สิทธิ” ในมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง จึงไม่รวมถึงสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม ส่วนคำว่า “สิทธิ” ในมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง เมื่อวรรคสองไม่ได้บัญญัติให้มีความหมายรวมถึงสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของ อชพ. ดังเช่นวรรคสองของมาตรา ๕๙ จึงต้องแปลความหมายของคำว่า “สิทธิ” ในมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง ว่าไม่รวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของ อชพ. เหตุผลที่ต้องแปลความหมายของคำว่า “สิทธิ” ในมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง ว่าไม่รวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของ อชพ. มีดังนี้

(๑) พิจารณาจากเจตนารมณ์ของผู้จัดทำกฎหมาย ถ้าผู้จัดทำประสงค์จะให้คำว่า “สิทธิ” ตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง รวมถึงสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุดังเช่นคำว่า “สิทธิ” ในมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง ผู้จัดทำกฎหมายจะต้องบัญญัติความหมายของคำว่า “สิทธิ” ในมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง

ให้รวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของ อชพ. ด้วย โดยจะต้องบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑ วรรคสอง หรือบัญญัติตามแบบของการร่างกฎหมายคือไม่บัญญัติในมาตรา ๕๙ วรรคสอง แต่บัญญัติไว้ในมาตราว่าด้วยบทนิยามกล่าวคือบัญญัติว่าในพระราชบัญญัตินี้คำว่า “สิทธิ” ให้หมายความรวมถึงการใช้ที่ราชพัสดุที่ได้รับโอนจากกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ

(๒) การแปลความหมายของคำหนึ่งคำใดที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติเดียวกันและในปัญหาเดียวกัน จะต้องแปลความหมายให้เหมือนกัน ดังนั้น เมื่อมาตรา ๕๙ วรรคสอง บัญญัติให้คำว่า “สิทธิในมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง” ให้หมายความรวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหมย่อมเป็นที่เข้าใจว่า คำว่า “สิทธิ” ในมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง จึงไม่รวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุไม่ว่าจะเป็นที่ราชพัสดุของกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจและเมื่อมาตรา ๖๑ ไม่ได้บัญญัติให้คำว่า “สิทธิ” ในวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของ อชพ. จึงต้องแปลว่าคำว่า “สิทธิ” ในมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง ว่าไม่รวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของ อชพ.

(๓) อาจมีข้อโต้แย้งว่า มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ ได้บัญญัติยกเลิกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยองค์การเชื้อเพลิง พ.ศ.๒๕๐๓ เมื่อสภาพของ อชพ. ได้สิ้นสุด บทบัญญัติของมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้โอนสิทธิของ อชพ. ไปเป็นของ ปตท. จึงมีความหมายว่าต้องโอนสิทธิต่าง ๆ ที่ อชพ. มีอยู่ทั้งหมดไปให้แก่ ปตท. ความเห็นนี้อาจถูกต้องถ้าหากว่าไม่มีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ และกฎกระทรวงฯ ข้อ ๒๔ ที่บัญญัติว่า “ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่” เมื่อมีบทบัญญัติของกฎกระทรวงดังกล่าวมาข้างต้น จึงมีความหมายว่า สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของ อชพ. เป็นสิทธิเฉพาะตัวรัฐวิสาหกิจอื่นที่ประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุที่ อชพ. ได้ใช้อยู่จะต้องไปทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่

(๔) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดถึงลักษณะของที่ราชพัสดุ การใช้ที่ราชพัสดุ การดูแลรักษาที่ราชพัสดุ ฯลฯ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษว่าด้วยที่ราชพัสดุโดยเฉพาะ การบัญญัติเกี่ยวกับที่ราชพัสดุไว้ในกฎหมายอื่นใดให้แตกต่างจากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ จะต้องบัญญัติให้ชัดเจนดังเช่นการบัญญัติเกี่ยวกับการโอนที่ราชพัสดุไว้ในมาตรา ๕๙ วรรคสอง เพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้จัดทำกฎหมายมีความประสงค์ที่จะบัญญัติให้แตกต่างไปจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ได้บัญญัติไว้ เมื่อมาตรา ๖๑ วรรคสองไม่ได้บัญญัติให้มีการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ จึงต้องแปลความว่า การใช้ที่ราชพัสดุที่ ปตท. ได้รับโอนตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงฯ ข้อ ๒๔ กล่าวคือ ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์เสียก่อน

(๕) ตามหลักกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุนั้น บรรดาที่ราชพัสดุเป็นของรัฐโดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ส่วนหลักเกณฑ์ในการปกครองดูแลหรือนำที่ราชพัสดุไปใช้ประโยชน์ ได้กำหนดไว้ว่าถ้าเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยกระทรวง ทบวง กรมนั้น

ไม่ต้องเสียค่าตอบแทน^{๑๔} แต่ถ้าเป็นกรณีที่น่าไปใช้ประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลจะกระทำได้อีกแต่โดยการเข้าเท่านั้น^{๑๕} ดังนั้น นับแต่วันที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ใช้บังคับเป็นต้นมา โดยหลักการแล้วรัฐวิสาหกิจจะใช้ที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเช่าไม่ได้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติโดยเฉพาะในกฎหมายยกเว้นหลักการดังกล่าวโดยแจ้งชัด^{๑๖} ส่วนข้อยกเว้นตามบทเฉพาะกาลในข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙)^{๑๗} นั้น คงใช้บังคับกับหน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้ใช้ที่ราชพัสดุมาแต่เดิมก่อนมีกฎกระทรวงฉบับนั้นเท่านั้น ที่จะได้ใช้ที่ราชพัสดุแปลงนั้นต่อไปโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนและทำความตกลงใหม่กับกรมธนารักษ์ แต่ถ้ารัฐวิสาหกิจแห่งนั้นได้เปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นไป^{๑๘} หรือเป็นกรณีการจะใช้ประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่หลังวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับ กรณีก็ไม่อยู่ในบังคับที่จะได้สิทธิตามบทเฉพาะกาลในข้อ ๒๔ นั้นแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒ ไม่มีบทบัญญัติให้โอนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของ อชพ. ไปเป็นของ ปตท. ทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๙^{๑๙} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ด้วย การที่ ปตท. เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุทั้งสองแปลงดังกล่าวต่อจาก อชพ. จึงต้องทำความตกลงและเข้ากับกรมธนารักษ์

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๕

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๑๖} เรื่องเสร็จที่ ๓๔๕/๒๕๒๐ ที่อ้างถึงในเชิงอรรถ ๑๐, ข้างต้น

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๘} เรื่องเสร็จที่ ๕๐๘/๒๕๓๑ (บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง ปัญหาการใช้ที่ดินสนามกอล์ฟบางพระ จังหวัดชลบุรีส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๖๐๑/๖๔๔ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๑)

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น