

บันทึก

เรื่อง ขอให้พิจารณาตีความฐานะของโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

สํานักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร ๑๐๐๕/๓๔๕๐ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๒ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความว่า โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ และถ้าไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จะมีฐานะเป็นอะไร ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนซึ่งท่านนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น ได้สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการจัดซื้อเครื่องเขียนแบบเรียนเพื่อแจกเด็กยากจนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แล้ว และจากเอกสารหลักฐานและคำให้การของเจ้าหน้าที่กองการศึกษาประชาบาลและเจ้าหน้าที่กองคลัง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ประวัติความเป็นมาตลอดจนวิธีดำเนินการของโรงพิมพ์ ซึ่งทำให้มีปัญหว่า (๑) โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นนี้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ และ (๒) หากไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจจะมีฐานะเป็นอะไร

โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นเดิมเป็นของตำรวจตระเวนชายแดนซึ่งได้รับความช่วยเหลือในด้านเครื่องมือเครื่องใช้จากองค์การบริหารวิเทศกิจของสหรัฐอเมริกา และต่อมาได้โอนกิจการนี้ให้กับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในการดำเนินการกิจการของโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นนี้ กรมการปกครองได้ขอความร่วมมือจากหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาลถือหุ้นเป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๗๓๖,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ทุนดำเนินการยังประกอบด้วยทุนของกรมการปกครองซึ่งตราจากทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาเป็นเงิน ๕,๒๕๕,๔๗๕.๔๒ บาท และมีทุนสำรองและกำไรสะสมรวมอยู่ด้วย การดำเนินงานของโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นไปในรูปคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งและมีผู้จัดการรับผิดชอบในการบริหารงานทั่วไป และผลกำไรที่ได้จากการดำเนินการกิจการของโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นก็ให้เฉลี่ยแบ่งเป็นรายได้ให้กับหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นผู้ถือหุ้นส่วนตามที่ลงทุนและมีการจ่ายเงินโบนัสแก่ผู้ดำเนินงานตามแบบของการประกอบธุรกิจ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหารือมา โดยมีผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย เข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว มีความเห็นว่า

๑. การดำเนินธุรกิจโดยรัฐนั้นอาจทำได้หลายวิธี คือ (๑) ตราเป็นพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย หรือการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นต้น

(๒) ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.๒๔๙๖ เช่น องค์การคลังสินค้า หรือองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น และ (๓) รัฐเป็นผู้ถือหุ้นเกินกึ่งหนึ่งในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามความหมายในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ เช่น บริษัทสหโรงแรมและการท่องเที่ยว จำกัด หรือบริษัท กระสอบอีสาน จำกัด ธุรกิจดังที่ได้กล่าวมานี้เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี ยังมีธุรกิจอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นเพียงธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของโดยมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากส่วนราชการที่ควบคุม เช่น โรงงานยาสูบ โรงงานกระสอบ กระทรวงการคลัง และโรงงานกระดาษบางปะอิน กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น

ในการพิจารณาว่าโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ นั้นจะต้องพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในกฎหมายต่าง ๆ เช่น ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ใน (ก) ของคำนิยามรัฐวิสาหกิจ ในมาตรา ๔^๑ หมายความว่า องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และใน (๑) ของคำนิยามรัฐวิสาหกิจในมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๔ กับใน (๑) ของคำนิยามรัฐวิสาหกิจในมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๑ ก็ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกัน คือหมายความว่า องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มิได้ตั้งขึ้นโดยกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นนี้จึงไม่ได้เป็นองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นขึ้น และได้จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งรัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ดังนั้นจึงมิใช่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณที่เป็น “นิติบุคคล” แต่เมื่อคำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นยังหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลหรือรัฐเป็นเจ้าของอีกประเภทหนึ่งด้วยแม้ว่าการจัดตั้ง การบริหาร การดำเนินกิจการและการควบคุมของหน่วยงานธุรกิจดังกล่าวจะมีได้เป็นไปตามกฎหมายใดโดยเฉพาะและมีได้เป็นนิติบุคคล แต่เป็นเพียงธุรกิจที่รัฐบาลหรือรัฐเป็นเจ้าของก็ตาม คำว่า “รัฐ” และ “รัฐบาล” นั้น ตามความหมายในพจนานุกรม “รัฐ” หมายความว่า แคว้น แคว้น บ้านเมือง และ “รัฐบาล” หมายความว่า องค์การปกครอง

^๑ (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

^๒ (๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

^๓ (๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

บ้านเมือง ฉะนั้น คำว่า “รัฐ” หรือ “รัฐบาล” จึงมิได้มีความหมายเจาะจงโดยเฉพาะว่า หมายถึง กระทรวงทบวงกรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าเท่านั้น แต่หมายความอย่างกว้างได้ว่า รัฐหรือรัฐบาลในฐานะที่มีหน้าที่ปกครองตามกฎหมายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นก็ตาม ดังนั้นเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า การจัดตั้งโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นนี้ กระทรวงมหาดไทยได้รับโอนทรัพย์สินมาจากตำรวจตระเวนชายแดน ซึ่งเป็นส่วนราชการของรัฐ และในการดำเนินกิจการนี้ได้ใช้เงินทุนซึ่งเป็นเงินที่ได้มาจากหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอันเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงเห็นว่า โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย อยู่ในข่ายที่เป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ซึ่งอยู่ในความหมายของคำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ด้วย

๒. เมื่อกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๓) เห็นว่า โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจแล้ว ปัญหาในข้อสองย่อมหมดไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา