

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายในการยกเลิกสิทธิพิเศษของบริษัท โรงงานอุตสาหกรรม
กระดาษบางปะอิน จำกัด

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๒๑๔๗๔ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมบัญชีกลางได้เชิญผู้แทนส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมประชุมเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ เพื่อพิจารณาเรื่อง การร้องเรียนการจำหน่ายกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษจากบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนไปยังสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณาทบทวนหรือยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการฉวยโอกาสขายสินค้าราคาสูงโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ส่วนราชการและทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินงบประมาณเป็นจำนวนมากในการที่บริษัทฯ ได้รับสิทธิพิเศษในการจำหน่ายกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแต่เพียงแห่งเดียว ซึ่งในการพิจารณาประเด็นการทบทวนมติคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ควรใช้ความรอบคอบในการพิจารณา ควรหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่ง นั้น ต่อมาปรากฏว่าในระหว่างการดำเนินการปรับปรุงราคากลางได้มีผู้ร้องเรียนปัญหาในทำนองเดียวกันไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะประการหนึ่งว่า ควรมีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๐ เพื่อให้มีการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นธรรมและสอดคล้องกับมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กระทรวงการคลังจึงขอหารือถึงความเป็นไปได้และความเหมาะสมด้านข้อกฎหมายและสัญญาในการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายรัฐที่เกิดขึ้นจากการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวข้างต้นโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

๑. บริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด เดิมเป็นบริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด สังกัดกระทรวงการคลัง ได้ก่อตั้งโรงงานกระดาษขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๓๔ และในปี ๒๕๓๑ โรงงานกระดาษได้โอนไปอยู่ภายใต้

การดูแลของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

๒. ต่อมากระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่า โรงงานกระดาษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้ดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันมาหลายปี การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ และมีหนี้สินจำนวนมาก จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงทั้งในด้านการบริหารและการขยายโรงงาน ซึ่งต้องการกำลังทุนและความสามารถด้านการบริหารของภาคเอกชนเข้ามาช่วย กระทรวงอุตสาหกรรม จึงประกาศเชิญชวนให้ภาคเอกชนยื่นข้อเสนอร่วมทุนหรือเช่า ผลปรากฏว่า มีบริษัท บวรกิจร่วมทุน จำกัด ยื่นข้อเสนอร่วมทุนเข้ามาเพียงรายเดียว ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นควรให้มีการร่วมทุนระหว่างโรงงานกระดาษกับบริษัท บวรกิจร่วมทุน จำกัด จึงได้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบในหลักการ^๑

๓. คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๒๘ เห็นชอบหลักการที่จะให้มีการร่วมทุนระหว่างบริษัท บวรกิจร่วมทุน จำกัด กับโรงงานกระดาษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม ในอัตราส่วนการถือหุ้นภาคเอกชนร้อยละเจ็ดสิบและภาครัฐร้อยละสามสิบตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ และมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับไปเจรจากับบริษัท บวรกิจร่วมทุน จำกัด เกี่ยวกับภาระหนี้สินของโรงงานกระดาษซึ่งควรให้มีการหักกลบลบหนี้หรือทำความตกลงให้แน่ชัดว่าจะดำเนินการอย่างไร และเมื่อเจรจาแล้วมีข้อยุติประการใดหรือ บริษัทบวรกิจร่วมทุน จำกัด มีข้อเสนอในเรื่องนี้อย่างไร ให้เสนอกระทรวงการคลังพิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา^๒

๔. คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๒๙ เห็นชอบข้อเสนอในการร่วมทุนของบริษัท บวรกิจร่วมทุน จำกัด ในเรื่องการค้าดำเนินการเกี่ยวกับหนี้สินของโรงงานกระดาษ ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง^๓ สรุปได้ดังนี้

๔.๑ ให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่รับโอนทั้งทรัพย์สินและหนี้สินของโรงงานกระดาษ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยนำรายการทรัพย์สินจำนวนประมาณ ๑๙๐.๖๐ ล้านบาท หักกลบลบหนี้กับหนี้สินจำนวนประมาณ ๑๑๕.๘๐ ล้านบาท ซึ่งยอดทรัพย์สินที่โอนไปสูงกว่าหนี้สินประมาณ ๗๔.๘๐ ล้านบาท

๔.๒ กรณีการจ่ายเงินบำเหน็จและเงินชดเชยพนักงานจำนวนประมาณ ๕๙.๘๐ ล้านบาท ให้บริษัทที่ตั้งใหม่จ่ายไปก่อนแล้วจึงนำมาหักกลบลบหนี้กับยอดจำนวนทรัพย์สินที่สูงกว่าหนี้สินใน ๔.๑ (๗๔.๘๐-๕๙.๘๐ ล้านบาท) จะเหลือค่าทุนจดทะเบียนของฝ่ายรัฐบาลเป็นจำนวน ๑๕ ล้านบาท

๔.๓ ให้สิทธิพิเศษในการขายผลิตภัณฑ์ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้แก่ส่วน

^๑ ปรากฏตามหนังสือกระทรวงอุตสาหกรรม ด่วนมาก ที่ อก ๐๑๐๐/๕๑๒ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๒๘

^๒ ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๒/๙๑๙๔ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๒๘

^๓ ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๒/๑๔๔๖๔ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๙

ราชการแต่เพียงผู้เดียว

๕. กระทรวงอุตสาหกรรมและบริษัท บวรกิจร่วมทุน จำกัด ได้ลงนามในสัญญา ร่วมทุนจัดตั้งบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๐ มีทุนจดทะเบียนในระยะเริ่มแรกจำนวน ๕๐ ล้านบาท โดยฝ่ายรัฐถือหุ้นในอัตราร้อยละสามสิบ และฝ่ายเอกชนถือหุ้นในอัตราร้อยละเจ็ดสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของบริษัทที่จัดตั้งขึ้น โดยข้อ ๖^๔ ของสัญญาได้กำหนดให้ฝ่ายรัฐต้องให้กระทรวงการคลังออกระเบียบหรือคำสั่งให้หน่วย ราชการและรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐ ทุกแห่ง ที่ต้องการใช้กระดาษ ผลิตภัณฑ์กระดาษ กระดาษคอมพิวเตอร์ สิ่งพิมพ์ แบบพิมพ์ แบบฟอร์ม หนังสือ หรือสมุดต่างๆ ต้องซื้อจากบริษัทฯ และถ้ามีความประสงค์จะจัดพิมพ์ เอกสาร สิ่งพิมพ์ สมุด และหนังสือต่างๆ ต้องซื้อหรือใช้กระดาษ หรือผลิตภัณฑ์กระดาษ ของ บริษัทแต่เพียงแห่งเดียว ภายในกำหนดเวลา ๒๐ ปี นับแต่วันที่ลงนามในสัญญา ทั้งนี้ ภายใต้ เงื่อนไขว่าราคาจะต้องเท่ากับราคา หรือไม่สูงกว่าราคาที่สำนักงานประมาณกำหนด หรือราคากลาง แล้วแต่กรณี

๖. คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๐ อนุมัติหลักเกณฑ์การให้ สิทธิพิเศษแก่บริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด ตามความเห็นของ คณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ ทั้ง ๗ ข้อ ตามที่ กระทรวงการคลังเสนอ^๕ สรุปได้ดังนี้

๖.๑ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

^๔ ข้อ ๖ สัญญานี้เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล ที่จะให้เอกชนเข้าร่วมบริหารกิจการของรัฐที่ ขาดทุน เพื่อจะหยุดยั้งการขาดทุน และชดเชยหนี้สินเป็นการปลดภาระของรัฐในอนาคต และเพื่อที่จะให้โครงการ ร่วมทุนดังกล่าวดำเนินไปด้วยดี และบริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่สามารถเข้าไปดำเนินกิจการได้อย่างต่อเนื่องอันจะเป็น ผลดีทั้งต่อฝ่ายเอกชนและฝ่ายรัฐ ในเรื่องการค้าและภาระหนี้สิน เงินบำเหน็จและเงินชดเชยที่รัฐจะต้อง หามาจ่ายให้แก่พนักงาน ประกอบกับกิจการร่วมทุนนี้ รัฐมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่ด้วย รวมทั้งฝ่ายรัฐมี เจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลต้นทุนการผลิต และราคาจำหน่ายซึ่งเป็นราคาที่เป็นธรรม โดยไม่เป็นการค้ากำไรเกินควร ฉะนั้นเพื่อให้กิจการร่วมทุนนี้สามารถช่วยเหลือตัวเองได้พอสมควร และเพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ที่อนุมัติในการนี้แล้ว ฉะนั้น ฝ่ายรัฐต้องให้กระทรวงการคลังออกระเบียบหรือ คำสั่งให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้อนุมัติไว้แล้วว่าให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่น ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ที่ต้องการใช้กระดาษ ผลิตภัณฑ์กระดาษ กระดาษ คอมพิวเตอร์ สิ่งพิมพ์ แบบพิมพ์ แบบฟอร์ม หนังสือ หรือสมุดต่างๆ ต้องซื้อจากบริษัท และถ้ามีความประสงค์ จะจัดพิมพ์เอกสาร สิ่งพิมพ์ สมุด และหนังสือต่างๆ ต้องซื้อหรือใช้กระดาษ หรือผลิตภัณฑ์กระดาษของบริษัท แต่เพียงแห่งเดียว ภายในกำหนดเวลา ๒๐ ปี นับแต่วันที่ลงนามในสัญญานี้เป็นต้นไป ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขว่า ราคาจะต้องเท่ากับราคา หรือไม่สูงกว่าราคาที่สำนักงานประมาณกำหนด หรือราคากลางแล้วแต่กรณี

^๕ ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๒/ว ๗๐ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม

บริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดซื้อกระดาษ ผลิตภัณฑ์กระดาษ ได้แก่ กระดาษพิมพ์ต่อเนื่อง สำหรับใช้กับเครื่องคอมพิวเตอร์ สิ่งพิมพ์ แบบพิมพ์ แบบฟอร์ม หนังสือ หรือสมุดต่าง ๆ เฉพาะที่ผลิตจากบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด แต่เพียงแห่งเดียวโดยวิธีกรณีพิเศษ

๖.๒ หน่วยงานตาม ๖.๑ ประสงค์จะจัดพิมพ์เอกสาร สิ่งพิมพ์ สมุดและหนังสือต่าง ๆ ต้องกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ผู้รับจ้างใช้กระดาษหรือผลิตภัณฑ์กระดาษเฉพาะที่ผลิตจากบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด แต่เพียงแห่งเดียว

๖.๓ ในเขตจังหวัดใดไม่มีกระดาษหรือผลิตภัณฑ์กระดาษที่ผลิตจากบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด จำหน่าย หรือมีแต่ไม่สามารถจัดส่งให้ได้ภายในเวลาที่กำหนด ให้ซื้อหรือใช้กระดาษหรือผลิตภัณฑ์กระดาษไทยที่ผลิตจากที่อื่นได้

๖.๔ ราคาวัสดุตั้งกล่าวข้างต้นที่บริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด จำหน่ายจะต้องไม่เกินราคารมาตรฐานที่กระทรวงการคลังกำหนด

๖.๕ กรณีหน่วยงานตาม ๖.๑ มีความจำเป็นต้องใช้กระดาษที่ผลิตในต่างประเทศ และบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด ไม่สามารถผลิตกระดาษที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับกระดาษที่ผลิตในต่างประเทศได้ ให้หัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ พิจารณานุมัติได้ตามความจำเป็น

๖.๖ หากไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ข้างต้นได้ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของผู้ปฏิบัติหรือหรือทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลัง

๖.๗ สำหรับหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะของตนเอง เห็นสมควรขอความร่วมมือจากกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการเจ้าสังกัด ได้พิจารณาสั่งการให้ถือปฏิบัติเป็นการภายในอีกชั้นหนึ่ง

๗. ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติดังกล่าวแล้ว กระทรวงการคลังได้กำหนดราคากลางเพื่อให้บริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด จำหน่ายกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ในราคาไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ โดยได้มีการกำหนด ปรับปรุง และประกาศใช้ราคากลางเป็นระยะๆ^๖

๘. ต่อมาส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่อง การจัดซื้อ

^๖ ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๑๔/ว ๑๑๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๒
ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๑๔/ว ๗๙ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๓
ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๐๒/ว ๗๔ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕
ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๐๒/ว ๑๙๗ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๕
ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๐๒/ว ๓๗ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๘
ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๐๒/ว ๙๙ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๓๘

กระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษจากบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๐ มาเป็นระยะ ดังนี้

๘.๑ วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๑ กรมการเงินกลาโหมได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีขอให้ทบทุนมาตรการจัดซื้อฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เนื่องจากการบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องซื้อผลิตภัณฑ์จากบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด เพียงแห่งเดียวทำให้เกิดความสับสนเปลืองงบประมาณเป็นอย่างมาก เพราะต้องจัดซื้อสินค้าในราคาที่สูงกว่าท้องตลาดมาก” ซึ่งกระทรวงการคลังโดยคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่จะยกเลิกสิทธิพิเศษดังกล่าวคงกระทำไม่ได้จึงขอให้กรมการเงินกลาโหมปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป อย่างไรก็ตามกระทรวงการคลังจะดำเนินการตรวจสอบและปรับปรุงในเรื่องการกำหนดราคากลางให้เหมาะสม”

๘.๒ วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิเชษฐ์ พันธุ์วิชาติกุล) ขอยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากกระดาษของบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด คุณภาพไม่ได้มาตรฐานและส่งผลกระทบต่อเครื่องจักร” ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วได้แจ้งให้ ธกส. ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยให้กระทรวงการคลังดำเนินการกำหนดราคากลางให้เหมาะสมและเป็นธรรม ส่วนกรณีคุณภาพกระดาษไม่ดีหน่วยงานของรัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขในสัญญาซื้อขายได้ ทั้งนี้ตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ”

๘.๓ วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ และวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๓ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังขอให้ทบทุนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากจะทำให้เกิดปัญหาการผูกขาดทางการค้าและการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรม”

๙. กรมบัญชีกลางได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาหารือร่วมกันเกี่ยวกับการพิจารณาทบทุนหรือยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวในประเด็นที่เป็นปัญหา ซึ่งส่วนราชการที่เข้า

^๗ รายละเอียดปรากฏตามหนังสือกรมการเงินกลาโหม ไม่ปรากฏเลขที่หนังสือ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๑

^๘ รายละเอียดปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๓๕๕๙๑ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

^๙ รายละเอียดปรากฏตามหนังสือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่ ๐๔๔๐/๑๗๘๖๓ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๒

^{๑๐} รายละเอียดปรากฏตามบันทึกข้อความ กรมบัญชีกลาง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๔๕๑๒ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๒

^{๑๑} รายละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๑๑๔/สร.๓/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ และที่ นร ๐๑๐๘.๓๑/๘๖๘๙ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๓

ร่วมประชุมได้ให้ความเห็นดังนี้^{๑๒}

๙.๑ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อบริษัทฯ ไม่ใช้รัฐวิสาหกิจ บริษัทฯ จึงย่อมอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ประกอบด้วย ดังนั้น จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องใช้ความรอบคอบในการพิจารณา หากจะต้องมีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาได้ จึงเห็นควรให้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า หากราคากลางเป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม ก็คงไม่เกิดปัญหาการร้องเรียนในเรื่องนี้ จึงควรแก้ไขราคากลางให้เหมาะสมด้วย เช่น นำเอาราคาขายส่งมาเป็นฐานในการคิดคำนวณราคากลาง เป็นต้น ซึ่งเมื่อมีราคากลางที่เหมาะสมแล้ว หากบริษัทฯ ไม่สามารถจำหน่ายตามราคากลางได้ก็ถือว่าบริษัทฯ เป็นผู้ผิดสัญญาตามข้อ ๖ ที่กำหนดว่า "ส่วนราชการจะต้องซื้อกระดาษจากบริษัทฯ แต่เพียงแห่งเดียว ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขว่าราคาจะต้องเท่ากับหรือไม่สูงกว่าราคากลาง"

๙.๒ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ บัญญัติโดยมุ่งหมายให้รัฐมีนโยบายให้การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดทางการค้าในเบื้องต้น ไม่มีผลย้อนหลังไปถึงระบบเศรษฐกิจที่รัฐเข้าไปร่วมดำเนินงาน หรือร่วมทุน รวมทั้งสัญญาต่างๆ ที่ดำเนินการก่อนหน้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ออกใช้บังคับ ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงไม่มีผลย้อนหลังไปกระทบถึงสัญญาร่วมทุนจัดตั้งบริษัท ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๐ ซึ่งได้ตกลงกันโดยชอบด้วยกฎหมายมาแต่ต้นแล้ว ตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติมิให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับแก่นิติกรรมหรือสัญญาที่ทำขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ส่วนการพิจารณาว่าจะกระทำการทบทวนหรือยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีได้หรือไม่ นั้น มติคณะรัฐมนตรีมิได้เป็นกฎหมาย แต่เป็นนโยบายของรัฐที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตาม ส่วนสัญญาเป็นเรื่องของการทำนิติกรรมระหว่างคู่สัญญา ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลสิทธิที่คู่สัญญาตกลงกัน ดังนั้น หากรัฐมีนโยบายที่จะป้องกันการผูกขาดทางการค้าตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน และได้มีนโยบายออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีในการภายหลังยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๐ ดังกล่าว ก็จะมีผลทำให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องถือปฏิบัติตามไม่ต้องจัดซื้อหรือใช้กระดาษจากบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด ก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสัญญา ข้อ ๖ ที่กำหนดบังคับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องจัดซื้อหรือใช้กระดาษของบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด เป็นระยะเวลา ๒๐

^{๑๒} รายละเอียดปรากฏตามรายงานการประชุม เรื่อง การร้องเรียนกรณีการจำหน่ายกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษจากบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด ครั้งที่ ๑/๒๕๔๓ วันอังคารที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓

ปี เมื่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่ต้องซื้อหรือใช้กระดาษของบริษัทฯ ตามข้อสัญญาดังกล่าว บริษัทฯ ย่อมได้รับความเสียหาย ดังนั้น ต้องถือว่าฝ่ายรัฐเป็นฝ่ายปฏิบัติผิดสัญญา รัฐก็ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บริษัทฯ ตามความเป็นธรรม

๑๐. ขณะที่กรมบัญชีกลางอยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุงราคากลางกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้มีผู้ร้องเรียนปัญหาในทำนองเดียวกันไปยังคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการดังกล่าวได้มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะประการหนึ่งว่า ควรมีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๐ เพื่อให้มีการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นธรรม สอดคล้องกับมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กระทรวงการคลังจึงขอหารือถึงความเป็นไปได้และความเหมาะสมด้านข้อกฎหมายและสัญญาในการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีตามความเห็นของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายรัฐที่จะเกิดขึ้นจากการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๐ เรื่อง สิทธิพิเศษของบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด ที่กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซื้อกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษจากบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างรัฐโดยกระทรวงอุตสาหกรรมกับบริษัท บวรกิจร่วมทุน จำกัด นั้น เป็นนโยบายการใช้จ่ายเงินของภาครัฐที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐซื้อกระดาษจากบริษัทที่รัฐมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่ด้วย ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด คณะรัฐมนตรีก็สามารถยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่เคยกำหนดไว้แต่เดิมได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๐ เรื่อง สิทธิพิเศษของบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด มีขึ้นเพื่อปฏิบัติตามข้อ ๖^{๓๓} ของสัญญาร่วมทุนระหว่างกระทรวงอุตสาหกรรมกับบริษัท บวรกิจร่วมทุน จำกัด ที่กำหนดให้ฝ่ายรัฐต้องออกระบียบหรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐต้องซื้อกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษจากบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด แต่เพียงผู้เดียวเป็นเวลาสี่ปีนับแต่วันที่ลงนามในสัญญาซึ่งระยะเวลาดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในปี ๒๕๕๐ การยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีข้างต้นก็เท่ากับรัฐไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ทำไว้ แม้ว่าการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจะกระทำไปด้วยเหตุที่รัฐต้องการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดก็ตาม หากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญา รัฐก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

^{๓๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔