

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การประกอบธุรกิจจำหน่ายก๊าซธรรมชาติขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้มีหนังสือ ที่ ชสมก. ๑๙๕๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่รัฐบาลได้มีนโยบายให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม ใช้พลังงานทดแทน เช่น การใช้ก๊าซธรรมชาติแทนน้ำมันเชื้อเพลิง นั้น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ชสมก.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ในการขนส่งบุคคลในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ จึงต้องยึดถือและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และในการประกอบกิจการดังกล่าว ชสมก. ได้อนุญาตให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการหรือร่วมประกอบการด้วย โดยมีระเบียบให้เอกชนที่เข้าร่วมเดินรถปรับเปลี่ยนจากเครื่องยนต์ที่ใช้ น้ำมันดีเซล เป็นเครื่องยนต์ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้สถานีเติมก๊าซธรรมชาติเช่นเดียวกับรถโดยสารของ ชสมก. แต่ในการจัดตั้งสถานีเติมก๊าซธรรมชาติภายในสถานที่จอดรถของ ชสมก. นั้น ได้มีประเด็นปัญหาว่า ชสมก. จะสามารถประกอบธุรกิจจำหน่ายก๊าซธรรมชาติให้แก่ผู้ร่วมประกอบการหรือเอกชนรายอื่น ๆ ได้หรือไม่ และการประกอบกิจการดังกล่าวจะขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของ ชสมก. ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ หรือไม่ อย่างไร ซึ่ง ชสมก. ได้หารือในประเด็นปัญหาดังกล่าวไปยังกระทรวงคมนาคมแล้วปรากฏว่า กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม มีความเห็นเป็นสองแนวทาง แนวทางแรกเป็นการตีความอย่างแคบ โดยพิจารณาเฉพาะการประกอบกิจการที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบการขนส่งบุคคลเท่านั้น ไม่รวมถึงธุรกิจอื่น เช่น ธุรกิจพลังงาน ดังนั้น การประกอบธุรกิจจำหน่ายก๊าซธรรมชาติของ ชสมก. จึงไม่สามารถกระทำได้ ส่วนแนวทางที่สองเป็นการตีความอย่างกว้าง โดยถือว่าการประกอบธุรกิจจำหน่ายก๊าซธรรมชาติเป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ขององค์การฯ ตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ ทั้งนี้ กระทรวงคมนาคมเห็นสมควรให้ ชสมก. นำประเด็นปัญหาดังกล่าวหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อใช้เป็นแนวบรรทัดฐานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม

(สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการขนส่งทางบก) และผู้แทน ขสมก. แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทน ขสมก. สรุปความได้ว่า การจัดตั้งสถานีเดิมก๊าซธรรมชาติในสถานที่จอดรถของ ขสมก. เพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีอยู่แล้วจำนวน ๒ แห่ง เป็น ๒๑ แห่งนั้น เป็นการดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อรองรับรถโดยสารที่ใช้ก๊าซธรรมชาติที่จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามแผนปรับปรุงการให้บริการของ ขสมก. โดยบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะเป็นผู้รับผิดชอบการก่อสร้างสถานีเดิมก๊าซธรรมชาติทั้งหมด และเมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว ขสมก. จะเป็นผู้บริหารจัดการสถานีเดิมก๊าซธรรมชาติดังกล่าว และโดยที่ในทางปฏิบัติของแต่ละวันจะมีการเติมก๊าซธรรมชาติให้แก่รถโดยสารในกิจการของ ขสมก. เพียงเวลาเดียว คือ ในช่วงเวลากลางคืนก่อนนำรถโดยสารเข้าจอดในสถานที่จอดรถ ซึ่งทำให้สถานีเดิมก๊าซธรรมชาติในสถานที่จอดรถของ ขสมก. ว่างในช่วงเวลาอื่น ดังนั้น ขสมก. จึงมีแนวความคิดที่จะให้บริการเติมก๊าซธรรมชาติแก่รถยนต์ส่วนบุคคลในช่วงเวลาที่สถานีเดิมก๊าซธรรมชาติของ ขสมก. ว่างนั้นด้วย ซึ่งคาดว่าจะประโยชน์ในการสร้างรายได้ให้แก่ ขสมก. โดยไม่ส่งผลกระทบต่อหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของ ขสมก. แต่อย่างใด นอกจากนี้ ขสมก. เห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวจะมีส่วนช่วยสนับสนุนการขยายช่องทางในการให้บริการด้านเชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติแก่ประชาชนได้อีกทางหนึ่งด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า ขสมก. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ มีวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ ในการประกอบกิจการขนส่งบุคคลในกรุงเทพมหานคร และระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร และประกอบกิจการอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับ

^๑มาตรา ๖ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ประกอบการขนส่งบุคคลในกรุงเทพมหานคร และระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร

(๒) ประกอบการอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการขนส่งบุคคล

การประกอบการขนส่งบุคคล โดยมีอำนาจตามมาตรา ๗^๒ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ซึ่งรวมถึงการให้บริการเกี่ยวกับการขนส่งในรถยนต์สาธารณะ อุปกรณ์ยานพาหนะ เครื่องใช้และเครื่องบริการต่าง ๆ เช่น อยู่ โรงซ่อม ทำ คลังสินค้าและสถานที่พัก การค้าวัตถุดิบเพื่อใช้ในการกิจการของ ขสมก. และการกระทำการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ ขสมก. ซึ่งในการจัดตั้งสถานีเดิมก๊าซธรรมชาตินั้น เมื่อก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงที่จำเป็นสำหรับการเดินรถโดยสารในการกิจการขนส่งบุคคลตามวัตถุประสงค์ของ ขสมก. ดังนั้น การจัดให้มีสถานีเดิมก๊าซธรรมชาติในบริเวณสถานที่จอดรถของ ขสมก. เท่าที่จำเป็นต่อความต้องการเดินรถโดยสารในการกิจการของ ขสมก. ย่อมถือได้ว่าเป็นการดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับการประกอบการขนส่งบุคคลซึ่งอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของ ขสมก. ตามมาตรา ๖ (๒)^๓ ดังกล่าว

กรณีมีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า สถานีเดิมก๊าซธรรมชาติของ ขสมก. จะจำหน่ายก๊าซธรรมชาติให้แก่รถยนต์ของเอกชนรายอื่น ๆ ซึ่งมีได้มีส่วนร่วมในการประกอบการขนส่งบุคคลตามวัตถุประสงค์ของ ขสมก. ได้หรือไม่ นั้น ในปัญหาทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วว่า รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นย่อมสามารถนำทรัพย์สินที่มีอยู่ไปหาประโยชน์เพิ่มเติมได้ หากเป็นการหาประโยชน์จากทรัพย์สินในส่วนที่เหลือจากการใช้ในการกิจการตามวัตถุประสงค์ และการดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น^๔ เมื่อ

^๒มาตรา ๗ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวในมาตรา ๖ ให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครมีอำนาจรวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง มีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ซื้อ ขาย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม จัดหาจำหน่าย แลกเปลี่ยน โอน และรับโอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิใด ๆ และรับทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้

(๒) ให้บริการเกี่ยวกับการขนส่งในรถยนต์สาธารณะ อุปกรณ์ยานพาหนะ เครื่องใช้และเครื่องบริการต่าง ๆ เช่น อยู่ โรงซ่อม ทำ คลังสินค้า สถานที่พัก

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) ทำการค้า สิ่ง และรับทำการสิ่งเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งยานพาหนะ เครื่องจักรกล อุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัตถุดิบเพื่อใช้ในการกิจการตามวัตถุประสงค์ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) กระทำการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การลงโฆษณาสินค้าบนใบสลากกินแบ่งรัฐบาล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๗๕๖ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๗๙๒/๒๕๕๐) และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนิน

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในแต่ละวันจะมีช่วงเวลาที่สถานีเดิมก๊าซธรรมชาติของ ขสมก. ไม่ได้ให้บริการแก่รถโดยสารและรถร่วมบริการของ ขสมก. เนื่องจากได้นำรถโดยสารออกจากสถานที่จอดรถเพื่อให้บริการขนส่งบุคคลเกือบทั้งหมด และ ขสมก. ต้องการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติแก่รถยนต์ของเอกชนในช่วงเวลาดังกล่าว จึงเป็นการหาประโยชน์จากอุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ต่าง ๆ เพียงเท่าที่มีอยู่ในสถานีเดิมก๊าซธรรมชาติของ ขสมก. สำหรับกิจการตามวัตถุประสงค์ของ ขสมก. โดยการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติให้แก่รถยนต์ของเอกชนนั้นจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคต่อการขนส่งบุคคลตามวัตถุประสงค์ของ ขสมก. แต่อย่างใด ดังนั้น ตามข้อเท็จจริงที่หารือ ขสมก. จึงสามารถจำหน่ายก๊าซธรรมชาติให้แก่เอกชนรายอื่น ๆ ได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๒