

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ทบทวนปัญหาข้อหาหรือกรณีกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง
ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕
ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒

การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๔๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กปภ. ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เกี่ยวกับการกรณีกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่ง กปภ. ได้เคยมีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๔๒/๓๖๒๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า บทเฉพาะกาลตามข้อ ๓๙ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ขัดแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ และการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงในลักษณะดังกล่าว จะเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติไว้หรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้มีคำวินิจฉัยว่า การออกกฎกระทรวงดังกล่าวไม่เป็นการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ และบทเฉพาะกาล ตามข้อ ๓๙ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวก็มีได้ขัดแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ แต่อย่างใด

กปภ. เห็นว่า การออกกฎกระทรวงโดยฝ่ายบริหารแม้จะสามารถทำได้ตามที่ได้รับมอบหมายอำนาจตามที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่การออกกฎกระทรวงของฝ่ายบริหารจำเป็นจะต้องคำนึงถึงกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจมีผลกระทบต่ออำนาจของฝ่ายบริหารที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ ซึ่งสำหรับกรณีนี้ มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้โอนสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของกรมโยธาธิการและกรมอนามัยที่มีอยู่ตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ ไปเป็นของ กปภ. ซึ่งสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวเป็นสิทธิที่ส่วนราชการมีอยู่เดิมไม่ใช่สิทธิที่เกิดขึ้นใหม่แต่อย่างใด จึงเป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่จะให้ กปภ. ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์

เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๙ เสมือนหนึ่ง กปภ. เป็นส่วนราชการที่มีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ดังนั้น กฎกระทรวงที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับในภายหลัง ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์ใหม่ให้ กปภ. ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ที่ราชพัสดุ จึงต้องเป็นกฎกระทรวง ซึ่งวางหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้บังคับกับส่วนราชการด้วย ด้วยเหตุผลที่กล่าวแล้ว มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจในการออกกฎกระทรวงของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลังตามที่ได้รับมอบหมายอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ในอันที่จะต้องไม่ออกกฎกระทรวงอันมีลักษณะเป็นการวางหลักเกณฑ์ให้รัฐวิสาหกิจที่ได้รับโอนสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุมาจากส่วนราชการตามกฎหมายถือปฏิบัติผิดแผกแตกต่างไปจากกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ กปภ. จึงขอให้พิจารณา ทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อที่ กปภ. จะได้นำความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้เป็นกรณีศึกษาสำหรับ กปภ. ต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นการขอทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หารือกรณีกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาค^๑ และเป็นกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านและต้องการความรอบคอบในการพิจารณา จึงขอให้กรรมการกฤษฎีกาสام คณะ ได้แก่ กรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๓ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๗ ประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ เพื่อพิจารณาเรื่องนี้ตามนัยข้อ ๑๐ วรรคสาม^๒ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หารือกรณีกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวง ซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาค ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๒๐ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๖)

^๒ ข้อ ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรือผู้ขอความเห็นอาจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการกฤษฎีกาคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้วอีกครั้งหนึ่งก็ได้ ในกรณีนี้ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะเป็นการประชุมคณะพิเศษ หรือจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาปัญหานี้ได้ตามที่เห็นสมควร

^๓ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๓ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารื้อดั่งกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาค เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นยืนตามความเห็นเดิมของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ โดยเห็นว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุ ซึ่งอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ บัญญัติให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้ดำเนินการในนามกระทรวงการคลัง มีหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดให้ตราเป็นกฎกระทรวง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และเนื่องจาก “กฎกระทรวง” เป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกตามที่ได้รับมอบหมายอำนาจตามพระราชบัญญัติ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เมื่อใดที่ฝ่ายบริหารเห็นสมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ก็สามารถดำเนินการได้ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุกรณีผู้ใช้ที่ราชพัสดุเป็นรัฐวิสาหกิจ แตกต่างจากหลักเกณฑ์ของผู้ใช้ที่ราชพัสดุที่เป็นส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่เป็นการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้

ส่วนการที่บทบัญญัติมาตรา ๕๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้สิทธิตามมาตรา ๔๙^๖ และมาตรา ๕๐^๗ หมายความว่ารวมถึงสิทธิในการใช้ที่

^๔ มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง เป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

^๕ มาตรา ๕๑ สิทธิตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ ให้หมายความว่ารวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย หรือกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข แล้วแต่กรณี ด้วย ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินที่โอนไป

^๖ มาตรา ๔๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณและทุนหมุนเวียนการจำหน่ายน้ำประปาส่วนภูมิภาคของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ กปภ. จะได้ตกลงกันไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ราชพัสดุของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย หรือกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข แล้วแต่กรณี นั้น ก็ด้วยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ กปภ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจได้สิทธิใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุต่อไปตามภารกิจที่ได้รับโอนมาตามกฎหมาย โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจแก่ กปภ. ในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุโดยอิสระแต่อย่างใด กปภ. ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา ๖^๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ สำหรับหลักเกณฑ์ตามข้อ ๓๙^๙ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นเนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจที่เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งได้จัดไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการให้มีการใช้ตามความจำเป็นและสมควร ดังนั้น การที่บทเฉพาะกาลข้อ ๓๙ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมิได้มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นภายในเวลาที่กำหนด จึงไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๕๑^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๙ มาตรา ๕๐ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปา ตามที่รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขและ กปภ. จะได้ตกลงกันไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๙ ข้อ ๓๙ ที่ราชพัสดุที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์โดยชอบอยู่แล้วก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และได้รับการยกเว้นค่าตอบแทนการใช้ที่ราชพัสดุมาก่อน ให้แจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวกับกรมธนารักษ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วโดยไม่มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุก็นำสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวสิ้นสุดลง

เมื่อได้รับคำขอใช้ที่ราชพัสดุ ให้กรมธนารักษ์พิจารณาอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนต่อไปได้ตามความจำเป็นและสมควร และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ให้รัฐวิสาหกิจนั้นปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจใช้ที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๗