

บทที่ 4

ปัญหาการให้สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินแก่รัฐวิสาหกิจ

สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ

สิทธิพิเศษที่รัฐวิสาหกิจได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่สำคัญประการหนึ่ง และเป็นปัญหาที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันมากในปัจจุบันถึงความเหมาะสมและความจำเป็นที่รัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าว ก็คือ สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งกำหนดไว้หลายประการ สรุปได้เป็น 3 ประการสำคัญ ได้แก่

- ก. สิทธิพิเศษในทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ
- ข. สิทธิพิเศษในการได้มาหรือใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนอื่น และ
- ค. สิทธิพิเศษในการใช้ที่ราชพัสดุ

กล่าวได้ดังนี้

- ก. สิทธิพิเศษในทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ

การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายไทยนั้น ได้จัดระบบทรัพย์สินออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของเอกชนนี้ จะเป็นไปตาม ปพพ. และทรัพย์สินของแผ่นดิน * ซึ่งการจัดการดูแลจะต้องเป็นไปตามกฎ

* ทรัพย์สินของแผ่นดิน ตาม ปพพ.มาตรา 1304-1307 ยังอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และ
- ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ซึ่งจะแตกต่างกันที่ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เพียงแต่ห้ามยึด (เพื่อชำระหนี้) หรือเพื่อบังคับคดี หรือเพื่อขายทอดตลาดในคดีล้มละลายตามมาตรา 1307 (4) แต่ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากจะห้ามยึดตามมาตรา 1307 (4) แล้ว ยังห้ามโอนแก่กัน เว้นแต่จะอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 1305) และไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้รัฐหรือแผ่นดินได้ (มาตรา 1306)

ระเบียบของทางราชการที่สำคัญ 2 ประการคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

รัฐวิสาหกิจของไทยส่วนใหญ่มักจะจัดตั้งขึ้นโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล * แยกต่างหากไปจากกระทรวงทบวงกรม ที่มีอยู่เดิมเพื่อให้การดำเนินงานมีความเป็นอิสระและคล่องตัวเหมือนวิสาหกิจเอกชน และขณะเดียวกันการเป็นนิติบุคคลก็เป็นหลักประกันแก่เอกชนผู้เกี่ยวข้องให้เต็มใจเข้ามามีนิติสัมพันธ์กับรัฐวิสาหกิจ เพราะแสดงว่ารัฐวิสาหกิจจะไม่ยกเอาเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ที่หน่วยราชการมีอยู่มาเป็นข้อต่อสู้¹

ความเป็นนิติบุคคลของรัฐวิสาหกิจก่อให้เกิดผลทางกฎหมายและเป็นที่มาของสิทธิพิเศษในทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. การไม่อยู่ในบังคับของ พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุฯ เช่น ทรัพย์สินของแผ่นดินต่าง ๆ

2. การได้รับความคุ้มครองไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

1. การไม่อยู่ในบังคับของ พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของทางราชการใด ๆ นั้น หากเป็นสิ่งห้ามทรัพย์จะต้องอยู่ในบังคับภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุทั้งสิ้น ในขณะที่ ทรัพย์สินของทางราชการที่เป็นอสังหาริมทรัพย์จะอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุฯ พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดความหมายของ "ที่ราชพัสดุ" ไว้ในมาตรา 4 ว่า

"ที่ราชพัสดุ" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติแผ่นดินดังต่อไปนี้

* ดูรายละเอียดการเป็นนิติบุคคลของรัฐวิสาหกิจได้ในบทที่ 3

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "บทความรัฐวิสาหกิจ", ใน รวมกฎหมายปกครองไทย เล่ม ร, หน้า (11).

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพล เมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายคลัง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถึงเป็นที่ราชพัสดุ"

ดังนั้น ทรัพย์สินของทางราชการที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ซึ่งไม่ให้ข้อยกเว้นดังกล่าว จึงเป็น "ที่ราชพัสดุ" ทั้งสิ้น การปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ใดๆ ในที่ราชพัสดุ จึงต้องเป็นไปตามที่ พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุนี้กำหนด ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ² แต่จะมอบให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้าปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ โดยจะโอนต่อไปให้ผู้ใดไม่ได้

สำหรับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้น ในส่วนที่เป็นสังหาริมทรัพย์ รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความคล่องตัวอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เช่นทางราชการ ก็อาจจะออกระเบียบว่าด้วยการพัสดุของตนเองได้ โดยเสนอกกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน³* แต่ในส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจนั้น พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ได้กำหนดไว้ว่าอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไม่ถึงเป็นที่ราชพัสดุ การใช้สอย และจัดการใด ๆ จึงไม่ต้องอยู่ภายใต้ พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ

² พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 5

³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0203/ว 106,"

4 กรกฎาคม 2523

* แต่ในทางปฏิบัติ รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะกำหนดระเบียบว่าด้วยการพัสดุของตนเองขึ้น โดยอิงกับระเบียบของทางราชการ เพราะการกำหนดขึ้นใช้เองโดยตรงจะมีความยุ่งยาก และมีผลต่อการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจได้

พ.ศ. 2518 นี้ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ให้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแยกต่างหากจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มีความเป็นอิสระและสามารถจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของตนไปได้ด้วยตนเอง เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีได้ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกระทรวงทบวงกรม อสังหาริมทรัพย์ในความปกครองของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ย่อมเป็นที่ราชพัสดุตาม พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ด้วยการดูแลจัดการอสังหาริมทรัพย์ จึงต้องเป็นไปตาม พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ เช่นเดียวกับอสังหาริมทรัพย์ของราชการอื่น ๆ

2. การได้รับความคุ้มครองไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

โดยที่รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีฐานะ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยหลักจึงสามารถยึดถือและจัดการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินได้ด้วยตัวของตัวเอง * ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจจึงแตกต่างจากทรัพย์สินของทางราชการ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะมีผลให้ไม่อาจถูกบังคับคดีได้ ⁴ ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงมีฐานะเช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม และความเสมอภาคในทางธุรกิจระหว่างรัฐวิสาหกิจและ เอกชนที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี เนื่องจากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นจากการแบ่งสรรทรัพย์สินของแผ่นดินมาดำเนินการทางธุรกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบริการสาธารณะ เป็นสำคัญทรัพย์สิน เหล่านี้จึงมีลักษณะ เป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้นกิจการของรัฐวิสาหกิจแห่งใดที่รัฐมีเหตุผลเฉพาะกรณีที่จะยังคงสภาพเอกสิทธิ์ เช่น ทรัพย์สิน

* แต่เดิมในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี นโยบายรัฐบาลยังควบคุม โดยให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามกฎและระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งในระยะหลังได้ผ่อนคลายนโยบายระเบียบดังกล่าวไปมากแล้ว เช่น การผ่อนคลายนโยบายด้านการพัสดุ และการบัญชี ฯลฯ

⁴ ปพพ. มาตรา 1307 บัญญัติว่า "ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือไม่"

ของหน่วยงานของรัฐไว้เพื่อประโยชน์แห่งมหาชนทั่วไป กรณีเช่นนี้จะระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง
รัฐวิสาหกิจนั้นโดยตรง ว่าทรัพย์สินได้รับความคุ้มครองไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการ
บังคับคดี

รัฐวิสาหกิจที่ได้รับสิทธิพิเศษ จึงเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย
พระราชบัญญัติเท่านั้น สำหรับผลของการที่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่ง
การบังคับคดี เมื่อวิเคราะห์ตามมาตรา 272 และ 273 แห่งประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความแพ่ง จะหมายถึงการกำหนดวิธีบังคับให้การเป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง
ศาล เพื่อให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระเงินหรือให้ส่งทรัพย์สิน หรือให้กระทำหรืองดเว้นการ
กระทำการใด อันเป็นข้อหาในคดีแล้วการที่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในบังคับแห่งคดี
จึงหมายถึงทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่อยู่ในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา หรือ
คำสั่งศาล ศาลจะสั่งให้ยึดทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่ได้

แต่ศาลฎีกาก็ได้เคยวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า การบัญญัติให้ทรัพย์สินของ
รัฐวิสาหกิจไม่ให้อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีไว้ใช้ในชั้นบังคับคดี
ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องบังคับคดีเท่านั้น ไม่ชอบบทบัญญัติที่มีไว้เพื่อประโยชน์ในการปฏิเสธ
หนี้ในทุกกรณี เพราะหากรัฐวิสาหกิจคำนึงถึงหน้าที่ของตนและยินยอมชำระหนี้ตามคำบังคับ ก็
ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดี^๕ กระนั้นก็ดีก็ยังคงถือว่าเป็นสิทธิพิเศษที่สำคัญในทางทรัพย์สิน
ของรัฐวิสาหกิจซึ่งก่อให้เกิดความหวั่นเกรงแก่เอกชน หรือผู้ที่ติดต่อทางธุรกิจกับรัฐวิสาหกิจ
นั้นได้ โดยเฉพาะเมื่อรัฐวิสาหกิจต้องการจะใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นหลักประกันในการก่อหนี้ หรือ
ดำเนินการใด ๆ ทางกฎหมาย

อย่างไรก็ดี สามารถแยกลักษณะการให้สิทธิพิเศษดังกล่าวได้เป็น 2
กรณี คือ

^๕ คำพิพากษาฎีกาที่ 3351/2526

ก) กรณีกำหนดให้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีที่กำหนด เช่น ทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย⁶ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย⁷ การรถไฟแห่งประเทศไทย⁸ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย⁹ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย¹⁰ และการกีฬาแห่งประเทศไทย¹¹ เป็นต้น

ข) กรณีกำหนดให้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเฉพาะบางส่วนไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เช่น ทรัพย์สินขององค์การเภสัชกรรมที่กำหนดเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ เครื่องจักร หรืออุปกรณ์เกี่ยวกับการผลิตยาและเวชภัณฑ์ขององค์การเภสัชกรรม¹² หรือทรัพย์สินของการประปาส่วนภูมิภาค¹³ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย¹⁴ การสื่อสารแห่งประเทศไทย¹⁵ ซึ่งกำหนดให้เฉพาะทรัพย์สินซึ่งใช้เพื่อดำเนินการและเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานบริการสาธารณะ เป็นต้น แต่นอกจากทรัพย์สินขององค์การเภสัชกรรมแล้ว นอกนั้นจะตีความว่า "เฉพาะทรัพย์สินซึ่งใช้เพื่อดำเนินการและเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานบริการสาธารณะ" นั้น หมายความว่าถึงทรัพย์สินทุกประการ

⁶ พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 มาตรา 12

⁷ พ.ร.บ. การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 12

⁸ พ.ร.บ. การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13

⁹ พ.ร.บ. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 มาตรา 11

¹⁰ พ.ร.บ. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 14

¹¹ พ.ร.บ. การกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ.2528 มาตรา 13

¹² พ.ร.บ. องค์การเภสัชกรรม พ.ศ.2509 มาตรา 12

¹³ พ.ร.บ. การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 มาตรา 11

¹⁴ พ.ร.บ. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497 มาตรา 15

¹⁵ พ.ร.บ. การสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 มาตรา 14

ข. สิทธิพิเศษในการได้มาหรือใช้สอยทรัพย์สินของ เอกชนอื่น เพื่อให้
 การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามวัตถุประสงค์รัฐวิสาหกิจบางแห่ง จึงต้องมีอำนาจ
 ทางฝ่ายปกครองอยู่ด้วย โดยเฉพาะเมื่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจล่วงล้ำแดนกรรมสิทธิ์
 ของ เอกชนซึ่งได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แต่เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่
 รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ จะได้รับสิทธิพิเศษบางประการในการได้มาหรือ
 ใช้สอยทรัพย์สินของ เอกชนอื่น เพื่อให้การดำเนินงานของตนลุล่วงสมวัตถุประสงค์ อันเป็น
 การบริการสาธารณะสิทธิพิเศษเช่นเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การ
 ได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ เอกชนอื่น และการใช้สอยทรัพย์สินของ เอกชนอื่น
 ดังนี้

1. การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จาก เอกชน
 มาเป็นของรัฐ หน่วยงานของรัฐหรือของรัฐวิสาหกิจ ย่อมมีผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน
 ของ เอกชนซึ่งรัฐจะต้องให้ความคุ้มครองเป็นอย่างมาก โดยปกติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
 จาก เอกชนนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นการ เฉพาะ เพื่อ
 การใด ๆ อันเป็นประโยชน์สาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 30
 กำหนดรับรองไว้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม
 บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ
 การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การพัฒนา การเกษตรหรืออุตสาหกรรม การ
 ปฏิรูปที่ดิน หรือประโยชน์สาธารณะอื่น เป็นต้น ดังนั้น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้อง
 กระทำโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เท่าที่กฎหมายกำหนด และจำเป็นต้องการจัดทำบริการ
 สาธารณะของหน่วยงานที่กฎหมายให้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น หากการ
 เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวประโยชน์ไปตกอยู่กับ เอกชนแล้ว ก็ต้องถือว่าการเวนคืน
 นั้นไม่ชอบ ¹⁶

¹⁶ คำพิพากษาที่ 2214/2517

รัฐวิสาหกิจที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิพิเศษในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
ไว้ปัจจุบันมี 8 แห่ง ได้แก่

- (1) การรถไฟแห่งประเทศไทย ตาม พ.ร.บ.การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 มาตรา 37 ทวิ
- (2) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตาม พ.ร.บ.การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 35
- (3) การประปานครหลวง ตาม พ.ร.บ.การประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 37
- (4) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตาม พ.ร.บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 36
- (5) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ตาม ปว.ฉบับที่ 290 พ.ศ. 2515 และ พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2530 ข้อ 22, 26
- (6) การเคหะแห่งชาติ ตาม ปว.ฉบับที่ 316 พ.ศ.2515 และ พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 ข้อ 28, 28 ทวิ เฉพาะกรณีปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรม
- (7) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ตาม พ.ร.บ.การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 29
- (8) การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ตาม พ.ร.บ.การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 32

ซึ่งนับว่าแต่ละแห่งมีความจำเป็นที่จะต้องมีสิทธิพิเศษ อันเป็นการใช้อำนาจมหาชนในส่วนนี้ เพื่อให้สามารถจัดทำกิจการของตนอันมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม และเป็นการรองรับการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมสำหรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต ให้สำเร็จลุล่วงไปได้

อย่างไรก็ดี สิทธิพิเศษในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้รับนั้นนอกจากจะมีผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนที่รัฐจะต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังและเป็นไปอย่างเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐมีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง หากการดำเนินการไม่เป็นไปอย่างเป็นธรรมและละเอียดยรอบคอบ ก็จะมีผลกระทบต่อต้นทุนในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ที่จะใช้เป็นฐานในการเรียกร้องค่าบริการ

จากประชาชน โดยเฉพาะ เมื่อต้นทุนในส่วนค่าเวนคืนนี้รัฐบาลจะต้อง เป็นผู้รับภาระ เช่นกรณีของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ทำให้มีผลผูกพันและเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดิน และยังทำให้ต้นทุนของการดำเนินงานของการทางพิเศษฯไม่สะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริง รัฐบาลจึงมีดำริจะให้การทางพิเศษฯหาเงินกู้มา เพื่อเป็นค่าเวนคืนที่ดินแทนการได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดิน ¹⁷

2. การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนอื่น นอกจากการให้สิทธิเวนคืน อสังหาริมทรัพย์จาก เอกชนมา เพื่อใช้ในกิจการของตนเองแล้ว รัฐวิสาหกิจบางแห่งซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่ได้รับสิทธิพิเศษในการเวนคืนฯ นั้นเอง ยังมีอำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนอื่น และรวมไปถึงการทำลายหรือรื้อถอนทรัพย์สินของเอกชนนั้นได้เท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการสร้างการบำรุงรักษาและการจัดบริการแก่สาธารณะต่าง ๆ ดังนี้

ก) การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนอื่น เช่น เพื่อประโยชน์ในทางสำรวจหาแหล่งพลังงาน หรือหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการ ตาม ม.28 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 เพื่อประโยชน์ในการสร้าง บำรุงรักษาระบบการส่งและการจำหน่ายน้ำ ตาม ม.36 พ.ร.บ. การประปานครหลวง พ.ศ.2510 หรือเพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือบำรุงรักษาท่าอากาศยาน ตาม ม.30 แห่ง พ.ร.บ. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 (ดู สรุปการได้รับสิทธิพิเศษนี้ตามตารางที่ 4) ซึ่งสามารถสรุปลักษณะสำคัญการใช้สิทธิพิเศษประเภทนี้ได้ ดังนี้

1) การมีอำนาจใช้สอย หรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เป็นเคหสถานเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขบางประการ เช่น ตามมาตรา 34 แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501

¹⁷ "กำหนดกรอบงบประมาณปี 38 มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิต", สยามโพสต์ (3 ธันวาคม 2536), หน้า 17 .

2) การมีอำนาจผ่านแดนกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด ๆ ก็มีใช้ที่ตั้ง
โรงเรือน เช่น เพื่อเดินสายส่งไฟฟ้า หรือการจำหน่ายไฟฟ้า ปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้า
ย่อย หรืออุปกรณ์อื่น ตาม มาตรา 29 (1) แห่ง พ.ร.บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง
ประเทศไทย พ.ศ.2511

3) การมีอำนาจเข้าไปในที่ดิน หรือสถานที่ของบุคคลใด ๆ
เพื่อตรวจซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายในกรณีจำเป็นและ
เร่งด่วนเพื่อป้องกันอันตรายหรือความเสียหาย โดยหากต้องดำเนินการระหว่างพระอาทิตย์
ตกถึงพระอาทิตย์ขึ้น จะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองก่อน เว้นแต่
ถ้าผู้นั้นไม่อยู่ ณ ที่นั้นด้วยก็ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้นก่อน เช่น มาตรา
32 แห่ง พ.ร.บ.การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 เป็นต้น

ข) การรื้อถอนหรือทำลายทรัพย์สินของบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์แห่ง
ความปลอดภัยในการส่งหรือจำหน่าย พลังงานไฟฟ้า ตาม มาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ.
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 หรือเพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางพิเศษ
การบำรุงรักษา การป้องกันอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ทางพิเศษ การทาง
พิเศษแห่งประเทศไทย มีอำนาจรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างหรือตัดฟันต้นไม้ได้ เท่าที่
จำเป็นตามข้อ 32 (3) แห่ง พ.ว.ฉบับที่ 290 พ.ศ. 2515 เป็นต้น

สิทธิพิเศษเหล่านี้ กฎหมายจะกำหนดให้ใช้เพียงเท่าที่จำเป็นและการ
กำหนดสิทธิพิเศษดังกล่าวให้กับรัฐวิสาหกิจ มักจะกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งซึ่งเป็นกฎหมาย
ระดับ พ.ร.บ. ซึ่งฝ่ายการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะมีผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ของ
ประชาชนทั้งนี้ โดยได้พิจารณาแล้วว่าหากไม่มีสิทธิพิเศษเหล่านี้ จะทำให้การจัดบริการ
สาธารณะเป็นไปด้วยความลำบาก ยุ่งยาก และมีภาระค่าใช้จ่ายมากจนไม่อาจดำเนินการได้

อย่างไรก็ดี หากการให้สิทธิพิเศษดังกล่าว ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่
ประชาชนขึ้น กฎหมายก็จะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือ
ผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น เช่น มาตรา 37 ว.2 พ.ร.บ. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503
ที่ให้จ่ายค่าทดแทนสำหรับต้นไม้ที่ถูกตัดเท่าที่ตัดเสียหายเพราะการกระทำนั้น หรือ ตาม
มาตรา 29 พ.ร.บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 โดยให้จ่ายค่าทดแทนที่
เป็นธรรม ในการผ่านแดนกรรมสิทธิ์ เดินสายส่งไฟฟ้า เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะ
ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นด้วย เป็นต้น

ค. การใช้ที่ราชพัสดุของทางราชการ

ตามที่กล่าวมาแล้วอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะ เป็นนิติบุคคล มิใช่ที่ราชพัสดุตามที่ พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 กำหนดไว้ ซึ่งหมายความถึง¹⁸ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน

ทั้งนี้ บรรดาที่ราชพัสดุเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง¹⁹ แต่จะมอบให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้าปกครองดูแลและประโยชน์ในการทำงานของรัฐตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ส่วนการจะให้หน่วยงานแห่งใดปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุกำหนด และหน่วยงานที่ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์จะโอนต่อไปให้ผู้ใดไม่ได้

ดังนั้น ปัจจุบันเฉพาะกระทรวงทบวงกรมเท่านั้นที่จะมีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุได้ โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจาก กระทรวง ทบวง กรม จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้ก็แต่โดยการเช่า ซึ่งเป็นไปตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ออกตามความใน พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 คือจะต้องกระทำโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด อย่างไรก็ตาม กรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเช่าเพื่อใช้เป็นที่ดินดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจก็อาจจัดให้เช่าได้โดยไม่ต้องใช้วิธีประมูล²⁰ อย่าง

¹⁸ พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ม.4

¹⁹ พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ม.5 ว.1

²⁰ กฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ออกตามความใน พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ

กรณีเอกชนทั่วไป รัฐวิสาหกิจจึงมีฐานะดีกว่าเอกชนที่อาจเข้าที่ราชพัสดุได้ เป็นกรณีเฉพาะ โดยตรงได้โดยไม่ต้องประมูล ²¹

หลักในกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุดังกล่าวนั้น จะยกเว้นก็ได้แต่โดยอำนาจ แห่งบทกฎหมายเท่านั้น

ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจอาจใช้ที่ราชพัสดุได้ ดังนี้

1. กรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น กำหนดไว้เป็นการชัดเจนว่าให้มี สิทธิใช้ที่ราชพัสดุได้อย่างกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจนั้นก็สามารการใช้ที่ราชพัสดุได้โดย ไม่ต้องเสียค่าตอบแทน เช่น มาตรา 51 พ.ร.บ. การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 หรือ ตาม มาตรา 51 และ 55 พ.ร.บ.การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น
2. กรณีที่รัฐวิสาหกิจ ได้ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุอยู่แล้ว ในวันที่กฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ใช้บังคับ รัฐวิสาหกิจนั้นก็มิสิทธิใช้ที่ราชพัสดุดำเนินได้ โดยไม่ต้องตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ออกตามความใน พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ข้อ 24
3. สำหรับกรณีที่มีใช้กรณีตาม 1 หรือ 2 แล้ว รัฐวิสาหกิจนั้นจะต้อง ทำความตกลงและขอ เช่าอสังหาริมทรัพย์กับกรมธนารักษ์ ทั้งนี้ โดยอาจมีเหตุผ่อนปรนไม่ต้อง ทำการประมูล หากเป็นไปเพื่อดำเนินกิจการสาธารณประโยชน์

สรุป รายละเอียดการให้สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินได้ตามตารางต่อไปนี้

²¹ พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 และประกาศกฎกระทรวง (พ.ศ.2519)

ตารางที่ 4 ส่วนพัฒนาแหล่งโบราณคดี

ประเภท	รัฐวิสาหกิจ	วัตถุประสงค์				ม.ร.ว. อนุรักษ์ฯ
		วัตถุประสงค์ อนุรักษ์โบราณคดี	วัตถุประสงค์ ส่งเสริมการวิจัย	วัตถุประสงค์ ส่งเสริมการศึกษาค้นคว้า	วัตถุประสงค์ ส่งเสริมการบริการ	
วัตถุประสงค์	รายละเอียด	ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งโบราณคดี	การดำเนินงาน	การให้บริการ	ให้บริการ	ให้บริการ
		ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งโบราณคดี	การดำเนินงาน	การให้บริการ	ให้บริการ	ให้บริการ
1.	โครงการอนุรักษ์แหล่งโบราณคดี	✓	✓	✓	✓	✓
2.	การให้บริการข้อมูล	✓	✓	✓	✓	✓
3.	โครงการอนุรักษ์แหล่งโบราณคดี	✓	✓	✓	✓	✓
	โครงการอนุรักษ์แหล่งโบราณคดี	✓	✓	✓	✓	✓
4.	โครงการอนุรักษ์แหล่งโบราณคดี	✓	✓	✓	✓	✓
	โครงการอนุรักษ์แหล่งโบราณคดี	✓	✓	✓	✓	✓
5.	โครงการอนุรักษ์แหล่งโบราณคดี	✓	✓	✓	✓	✓
	โครงการอนุรักษ์แหล่งโบราณคดี	✓	✓	✓	✓	✓

จากตารางสรุปสิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินข้างต้น สามารถสรุปการให้สิทธิพิเศษดังกล่าวตามประเภทของรัฐวิสาหกิจได้ ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจประเภททำรายได้ จะได้รับสิทธิพิเศษเฉพาะในทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่จะไม่ได้รับสิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินอื่น

2. รัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จะได้รับสิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินมากกว่ารัฐวิสาหกิจอื่น แต่รัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้ ก็มิได้รับสิทธิพิเศษนี้เหมือนกันทุกรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชนส่วนรวมมาก ๆ จะได้รับสิทธิพิเศษเหล่านี้เป็นพิเศษ เพื่อให้สามารถดำเนินงานเหล่านั้นตามวัตถุประสงค์ได้ ทั้งนี้ ส่วนใหญ่จะได้อิทธิพิเศษไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

3. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ นอกจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยแล้ว รัฐวิสาหกิจอื่นในกลุ่มนี้ที่เป็นนิติบุคคล จะได้รับสิทธิพิเศษในการไม่ต้องอยู่ในบังคับของ พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ สำหรับสิทธิพิเศษอื่น ๆ จะขึ้นอยู่กับลักษณะการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ว่าจำเป็นต้องมีสิทธิพิเศษดังกล่าวหรือไม่

4. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ นอกจากการไม่ต้องอยู่ในบังคับตาม พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุแล้ว ไม่มีสิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินอื่นอีก

5. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น ที่เป็นนิติบุคคลเป็นเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจตาม 4.

การให้สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน เนื่องจากมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน กฎหมายที่ให้สิทธิพิเศษเหล่านี้จึงเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งได้ผ่านการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติมาแล้ว โดยเฉพาะเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ตามความจำเป็นในการมีสิทธิพิเศษในการดำเนินการ

อย่างไรก็ดี รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกิจการที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานบางประเภทของรัฐด้วยวิธีการบริหารที่คล่องตัวในเชิงธุรกิจ บนพื้นฐานของความมีอิสระทางการเงินอย่างกรณีเอกชน โดยเมื่อมอบทุนประเดิมให้กับรัฐวิสาหกิจนั้นไปแล้ว ก็จะต้องบริการและ

จัดการให้ยืนอยู่บนขาของตนเองได้ต่อไป โดยปกติรัฐวิสาหกิจจึงไม่มี เอกสิทธิพิเศษอย่าง
กระทรวง ทบวง กรม ²²

ดังนั้น โดยหลักการแล้ว รัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะที่ดำเนินกิจการในการแสวงหา
กำไรในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ไม่สมควรจะได้รับสิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน
แตกต่างไปจากรัฐวิสาหกิจเอกชนอื่น เพราะการได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าวจะเป็นการขัดขวาง
การดำเนินกิจการในทางธุรกิจของรัฐวิสาหกิจนั้น และขัดต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการ
ดำเนินกิจการของเอกชนอื่น รวมถึงเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินการนั้นด้วย
การเป็นนิติบุคคลของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงไม่ได้เป็นหลักประกันในการวางตนอยู่บนพื้นฐาน
เดียวกับเอกชนอื่น เช่น เจตนารมณ์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ที่รัฐได้สละ เอกสิทธิหรือสิทธิพิเศษ
เพื่อดำเนินกิจการในลักษณะเดียวกับเอกชน

แต่ด้วยเหตุผลที่ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ดำเนินกิจการอันเป็นการบริการสาธารณะ
ซึ่งมีความจำเป็นและสำคัญต่อประชาชนส่วนใหญ่นั้น และการจะดำเนินการเพื่อสาธารณะ
ประโยชน์ให้ เป็นไปอย่างเรียบร้อยลุล่วงตามวัตถุประสงค์ จึงต้องมีสิทธิพิเศษโดยเฉพาะใน
การใช้อำนาจมหาชนเหนือทรัพย์สินของเอกชนบางประการ โดยสิทธิพิเศษและการใช้อำนาจ
มหาชนเหล่านี้ต้องเป็นไปเพียงพอเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การปฏิบัติการของรัฐวิสาหกิจนั้น เป็น
ผลสำเร็จ โดยประชาชนเสียหายน้อยที่สุด และได้รับประโยชน์มากที่สุดในขณะที่เดียวกัน
เพราะการได้รับสิทธิพิเศษเหล่านี้ เป็นเพียงข้อยกเว้นจากหลักการทั่วไป ในการจัดทำ
บริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น การคุ้มครองทรัพย์สินของ
รัฐวิสาหกิจในการไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ก็ควรจะเป็น เฉพาะทรัพย์สินที่
เกี่ยวกับการบริการสาธารณะโดยตรงเท่านั้น เป็นต้น

²² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกความเห็นของคณะกรรมการ
กฤษฎีกา เรื่อง สิทธิของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในการใช้ที่ราชพัสดุต่อจากองค์การ
เชื้อเพลิง", มิถุนายน 2535. (อ้างสำเนา).

ปัญหาการใช้สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินแก่รัฐวิสาหกิจ

จากเหตุผลข้างต้นแม้จะคุ้มครองเหตุผลผลพอสมควร และได้มีการจำกัดการใช้สิทธิพิเศษเหล่านี้ เฉพาะรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ซึ่งเป็นไปโดยกฎหมายระดับ พ.ร.บ. ทั้งสิ้นก็ตาม การใช้สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินแก่รัฐวิสาหกิจก็ได้อำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาลวิสาหกิจเหล่านั้นเอง และเป็นปัญหาต่อหลักบริการสาธารณะอันเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในหลายกรณี จะยกตัวอย่างในกรณีที่สำคัญ ๆ ดังนี้

ก. การใช้สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินกระทบต่อหลักบริการสาธารณะ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นนั้นมีหลักการที่สำคัญก็เพื่อบริการสาธารณะ ประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจที่เป็นองค์การกระจายอำนาจตามกิจการของรัฐ จึงต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของมหาชนภายในกรอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้

สำหรับการใช้สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้นมิได้หมายความว่ารัฐวิสาหกิจสามารถใช้สิทธิพิเศษดังกล่าวได้โดยไม่มีข้อจำกัดที่รัฐวิสาหกิจหลาย ๆ แห่งเข้าใจ เช่นนั้น หากการใช้สิทธิพิเศษดังกล่าวจะต้องเป็นไปภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในการดำเนินการที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ กำหนดไว้ด้วย

ตามข้อเท็จจริง รัฐวิสาหกิจได้ใช้สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินไปในทางที่ขัดแย้งต่อหลักบริการสาธารณะดังกล่าวเสมอ จะเห็นได้จากตัวอย่างปัญหาข้อกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในเรื่องการใช้สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น

1. กรณีการใช้สิทธิพิเศษในทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากกระทรวงทบวงกรม ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้นย่อมเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจที่จะจัดการหรือดำเนินการใด ๆ เช่นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของนิติบุคคลอื่น ๆ อย่างไรก็ตามในการใช้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินก็ต้องอยู่ในกรอบของขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินการใด ๆ ด้วย เพราะรัฐจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นก็เพื่อให้ดำเนินการบางอย่างเป็นพิเศษเฉพาะ และในกรณีที่รัฐจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจใดมีอำนาจ

และสิทธิพิเศษเหนือบุคคลทั่วไปก็สามารถกระทำได้โดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น ²³

ดังนั้นในการขายทรัพย์สินและที่ดินบางส่วนขององค์การอุตสาหกรรม
ห้องเย็น ซึ่งได้มาจากการซื้อด้วยเงินกู้และการชားหนี้ของลูกหนี้ตามมาตรา 7 (1) แห่ง
พ.ร.ฎ.จัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการตามวัตถุประสงค์
ขององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 * แห่ง พ.ร.ฎ.ฯ นั้น ให้
องค์การฯ มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ มีสิทธิต่าง ๆ สร้าง ซื้อ
ขาย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ให้ ยืม จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน โอน และรับโอนด้วย
ประการใด ๆ ซึ่งที่ดิน ทรัพย์สินอื่น ๆ หรือสิทธิต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร
หรือรับ เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ เป็นต้น เพื่อนำเงินมาชดเชยหนี้กระทรวงการคลังที่เกิดจาก
การที่องค์การฯ ไม่สามารถชำระหนี้ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้ กระทรวงการคลัง
ในฐานะผู้ค้ำประกันจึงได้ชำระหนี้ให้แทน หนี้ระหว่างกระทรวงการคลังกับองค์การฯ ดังกล่าว
จึงเป็นหนี้ที่องค์การฯ กู้เงินมาเพื่อดำเนินการขององค์การฯ คณะกรรมการกฤษฎีกา
(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) เห็นว่า องค์การฯ มีอำนาจที่จะขายทรัพย์สินและที่ดิน
บางส่วนนั้น เพื่อชดเชยหนี้กระทรวงการคลังได้

²³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกความเห็นของคณะกรรมการ
กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) เรื่อง ฐานะของบริษัทปตท.สำรวจและผลิต
ปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ในการเข้าร่วมทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมกับกรมการ
พลังงานทหาร กระทรวงกลาโหมฯ", (มีนาคม, 2536), หน้า 3. (เอกสารอัดสำเนา).

* มาตรา 6 อ.ย.มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) อำนวยบริการแก่รัฐ และประชาชนในการอุตสาหกรรมห้องเย็น
- (2) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมห้องเย็น ช่วยเหลือแนะนำและจัด
บริการค้นคว้าทางวิชาการเกี่ยวกับการดำเนินงานทั่วไปของโรงงานห้องเย็น และโรงงานแข็ง
และธุรกิจที่ต่อเนื่องหรือคล้ายคลึงกันรวมทั้งอุตสาหกรรมอื่นใดที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมห้องเย็น

แต่ในกรณีที่ต้องมีการฯ จะให้เอกชนมาลงทุนปลูกสร้างอาคารชุดอาคารพาณิชย์หรือทาวเฮาส์ หรือจัดสร้างสวนเกษตรจำหน่ายในที่ดินบางส่วนนั้น แม้องค์การจะมีอำนาจร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การฯ²⁴ แต่การร่วมการทำงาน หรือสมทบกับบุคคลอื่นจะต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่ง พ.ร.ฎ.ฯ นี้ด้วย ฉะนั้น เมื่อมีใช้การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมห้องเย็น และธุรกิจต่อเนื่องหรือคล้ายคลึงกันและมีใช้อุตสาหกรรมอื่นใดที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมห้องเย็นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ดังกล่าวแล้ว จึงเป็นกิจการที่อยู่นอกวัตถุประสงค์ องค์การฯ จึงไม่สามารถที่จะให้เอกชนมาลงทุนปลูกสร้างอาคารชุด อาคารพาณิชย์ หรือทาวเฮาส์ หรือจัดสร้างสวนเกษตรในที่ดินขององค์การฯ เพื่อจำหน่ายได้

ดังนั้น ในการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับคำทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือจากกรณีข้างต้นนี้²⁵ เช่น การใช้ทรัพย์สินเพื่อเป็นหลักประกันในการประกันตัวผู้ต้องหาซึ่งเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจในความผิดอาญาในการปฏิบัติหน้าที่หรือการลงทุนใด ๆ²⁶ จึงต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และขอบเขตอำนาจในการดำเนินกิจการที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

²⁴ พ.ร.ฎ.จัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น พ.ศ.2501 มาตรา 7(7)

²⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4) เรื่อง ขอให้ตีความพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ.2496 ฯ", (ธันวาคม, 2530), (เอกสารอัครสาเนา).

²⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เรื่อง ทหาหรือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ฯ", (มกราคม, 2530), (เอกสารอัครสาเนา).

2. กรณีการใช้สิทธิพิเศษในการใช้ทรัพย์สินของผู้อื่น ดังเช่นอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของการเคหะแห่งชาติ ซึ่งแต่เดิม ปว.ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 มีวัตถุประสงค์²⁷ ในการจัดให้มีการเคหะแห่งชาติเพื่อจัดให้มีซึ่งเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อหรือซื้อ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนที่ประสงค์จะมีเคหะของตนเองหรือบุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้น เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อหรือซื้อ การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน และการปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรมฯ กิจกรรมของการเคหะแห่งชาติจึงมิได้มุ่งเฉพาะการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองเท่านั้น แต่ยังมีมุ่งหมายที่จะประกอบธุรกิจเพื่อให้มีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ รวมตลอดถึงการให้การสงเคราะห์เพื่อสวัสดิการ ประโยชน์ตอบแทน และโบนัสแก่ผู้ปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติด้วย กิจกรรมดังกล่าวจึงยังไม่อาจถือเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

แม้ต่อมาจะได้มี พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติม ปว.ฉบับที่ 3169 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 บัญญัติเพิ่มเติมวรรคสองของข้อ 28 โดยให้ถือว่ากิจการของการเคหะแห่งชาติเป็นกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นประโยชน์ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ข้อ 28 ทวิ ได้จำกัดอำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของการเคหะแห่งชาติให้มีเพียงเฉพาะเพื่อในการดำเนินการตามข้อ 3 (4) แห่ง ปว.ฉบับที่ 316 ซึ่งได้แก่การปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งถือว่าเป็นกิจการเพื่อประโยชน์ของรัฐ²⁸ เท่านั้น

ดังนั้น กรณีที่การเคหะแห่งชาติจะขอใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นอกเหนือจากการปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) จึงเห็นว่า การเคหะแห่งชาติไม่อาจอาศัยอำนาจตามวรรค 2 ข้อ 28

²⁷ ปว.ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ข้อ 3

²⁸ เหตุผลท้าย พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติม ปว.ฉบับที่ 316 ฯ (ฉบับที่ 2)

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติม ปว.ฉบับที่ 316 ฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522 มา
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์อื่นได้²⁹

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น แม้แต่เป็นกรณีที่รัฐบาลดำเนินการเอง
เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการอื่น เป็นประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงก็ตาม ยังเกิดเป็นปัญหา
อย่างมากมายเพราะ เป็นการกระทบถึงสิทธิ เสรีภาพทางทรัพย์สิน อันเป็นสิทธิ เสรีภาพขั้น
พื้นฐานอย่างรุนแรง ดังนั้นในส่วนของการควบคุม การดำเนินการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และ
การเยียวยาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของทางราชการ แต่ปัญหาอาจรุนแรงกว่าเพราะ เป็นกิจการของ
รัฐวิสาหกิจที่นำไปใช้ในการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม แม้จะเป็นไปเพื่อประโยชน์
สาธารณะ แต่ก็ยังมีการค้ากำไรรวมอยู่ด้วยหลักเกณฑ์และอัตราต่าง ๆ เมื่อพิจารณาในส่วนนี้
จึงไม่ควรจะใช้เหมือนกันกับเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของทางราชการ

ดังนั้น ในช่วงหลังจึงมีแนวความคิดจะให้รัฐวิสาหกิจและบริษัทที่รับ
ดำเนินการไปติดต่อขอซื้อจากประชาชนโดยตรง เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าอันเกิดจาก
ขั้นตอนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และความไม่พอใจในเรื่องราคาของผู้ถูกเวนคืน แต่ก็อาจ
เกิดปัญหาในเรื่องของราคาและความยุติธรรมตลอดจนในด้านอื่นๆ เช่น ความชอบธรรม
ความสามารถในการติดต่อ และการหาแหล่งเงินทุน ซึ่งอาจจะทำให้วงเงินในการเวนคืน
ดังกล่าวสูงกว่าความเป็นจริงได้

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกความเห็นของคณะกรรมการ
กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) เรื่อง อำนางของการเคหะแห่งชาติใน
การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินการตามข้อ 3(1) ถึง (3) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 316 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515", (ธันวาคม, 2534) (เอกสารจัดสำเนา).

อย่างไรก็ดี กรณีที่ยังคงใช้หลักเกณฑ์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่นเดียวกับทางราชการซึ่งต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2535 แล้ว เมื่อเกิดความไม่ชอบธรรมของการเวนคืนฯ เช่น การนำไปใช้ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ไม่ เป็นไป เพื่อประโยชน์ของสาธารณะหรือรัฐวิสาหกิจนั้น * อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนระยะเวลาที่กำหนดซึ่งแนวคำพิพากษาฎีกาเคยตัดสินไว้ในการขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. 2486 ว่า เมื่อเวนคืนที่ดินของราษฎรไปเป็นเวลาเกิน 5 ปีแล้ว โดยมีได้จัดการใช้ที่ดินนั้น เลยหรือมิได้จัดการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น เจ้าของที่ดินมีอำนาจขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ ³⁰

ทั้งนี้ แม้รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดการบรรเทาความเสียหาย โดยการให้ เจ้าของหรือทายาทขอคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้โดยวิธีการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ³¹ แต่การขอคืนอสังหาริมทรัพย์นี้ ก็เป็นเพียงเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิไว้เท่านั้น วิธีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิยังไม่มี เพราะไม่มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องมารองรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ³²

ดังนั้น เมื่อเกิดความไม่ชอบในการเวนคืน ด้วยประการใดขึ้นมาแม้ประชาชนหรือ เอกชนนั้นจะมีอำนาจขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวก็ตาม แต่วิธีการปฏิบัติในการคืนอสังหาริมทรัพย์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ก็ยังไม่ได้มีการกำหนดขึ้นแต่ประการใด จึงสมควรศึกษาและกำหนด

* การเวนคืนจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้เวนคืน หากเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชน ถือว่าเป็นการเวนคืนไม่ชอบ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2214/2517

³⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1081/2494

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ม. 36 ว. 4

³² วิบูลย์ กับมาระบุตร, "สิทธิการซื้อคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน",

วารสารกฎหมายปกครอง 9 (เมษายน, 2533) : 233.

วิธีการดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามสิทธิดังกล่าวต่อไป เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพทางทรัพย์สินของประชาชน เกิดเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

3. กรณีการใช้สิทธิพิเศษในการใช้ที่ราชพัสดุของทางราชการ ไม่ว่าจะโดยยกเว้นค่าตอบแทนหรือโดยการเช่าได้โดยตรงไม่ต้องใช้วิธีประมูลอย่างกรณีเอกชนทั่วไป ดังที่กล่าวมาแล้ว ย่อมเป็นสิทธิพิเศษของรัฐวิสาหกิจก่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เพราะนอกจากจะเป็นการลดภาระต้นทุนในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังช่วยลดขั้นตอนและความเสี่ยงจากการประมูล ทำให้สามารถขอเช่าได้ในราคาที่รัฐวิสาหกิจนั้นสามารถที่จะรับภาระได้ สิทธิพิเศษนี้จึงมีความสำคัญและเป็นที่ต้องการสำหรับรัฐวิสาหกิจทุก ๆ แห่ง หรือแม้แต่เอกชนเอง

แต่โดยที่สิทธิพิเศษในการใช้ที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจนี้ เป็นเพียงข้อยกเว้นของหลักกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ซึ่งจะต้องตีความอย่างเคร่งครัด โดยให้เฉพาะเพื่อเกิดประโยชน์แก่สาธารณะมากที่สุด ทั้งนี้ เพราะวัตถุประสงค์ที่มีมาแต่ดั้งเดิมจนถึงปัจจุบันของการที่รัฐครอบครองที่ราชพัสดุ ก็เพื่อให้ได้ประโยชน์ใช้ใน "ราชการ" จัดทำบริการสาธารณะตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร³³ ดังนั้น การที่รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์กรรูปแบบหนึ่งในการกระจายอำนาจตามกิจการของรัฐ ได้สิทธิพิเศษในการใช้ที่ราชพัสดุนี้ จึงต้องคำนึงถึงประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะในขอบเขตของตน ซึ่งได้แก่ขอบเขตวัตถุประสงค์ การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ นั่นเอง

การที่รัฐวิสาหกิจจะนำที่ราชพัสดุซึ่งรัฐวิสาหกิจนั้นปกครองและใช้สอยอยู่ไปแสวงหาประโยชน์โดยเข้าทำสัญญาร่วมกับเอกชนและให้เอกชนใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุนั้น แทนรัฐวิสาหกิจตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยพิจารณาในเรื่องปัญหาการใช้ที่ดิน

³³ จุฑามาศ นิสารัตน์, "ที่ราชพัสดุ", (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 387.

สนามกอล์ฟ บางพระ จังหวัดชลบุรี³⁴ โดยเห็นว่าการที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ยินยอมให้บริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นใหม่โดยผลของการตกลงร่วมลงทุนนั้น ได้ใช้ที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้างตลอดจนทรัพย์สินต่าง ๆ ตามที่ตกลงกันเป็นระยะเวลา 30 ปี นับแต่วัน จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยทางบริษัทจำกัดจะชำระค่าตอบแทนแก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในจำนวนสองแสนบาทถ้วนสำหรับทุก ๆ ระยะเวลาสิบสองเดือน ดังนั้น เมื่อนำ สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุไปร่วมลงทุนกับ เอกชนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงมิได้ เป็นผู้ใช้ ที่ราชพัสดุนี้แต่บุคคลอื่นจะเป็นผู้ใช้สิทธิดังกล่าว และเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ให้แตกต่าง ไปจากที่เคยอยู่เมื่อข้อ 24 แห่งกฎกระทรวง พ.ศ.2519)³⁵ ใช้บังคับแล้ว นอกจากนั้น การที่บริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นใหม่ต้องชำระค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินอาคาร ฯลฯ ให้แก่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยังเข้าลักษณะ เป็นการนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์อีกด้วย ซึ่งข้อ 24 แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว มิได้กล่าวถึงการหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุแต่อย่างใด ดังนั้น แม้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก็ยังคง ขอตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่

หรือใน เรื่องสิทธิของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในการใช้ ที่ราชพัสดุต่อจากองค์การเชื้อเพลิงซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการ ร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่าสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานใด

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องปัญหาการใช้ที่ดินสนามกอล์ฟบางพระ จังหวัดชลบุรี", (ธันวาคม, 2531), เอกสารจัดสำเนา.

³⁵ กฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ออกตามความใน พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ข้อ 24 กำหนดว่า ที่ราชพัสดุที่กระทรวงทบวงกรมองค์การปกครองท้องถิ่น หรือ รัฐวิสาหกิจปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไป โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่

เป็นสิทธิเฉพาะตัว ดังนั้นการที่รัฐวิสาหกิจ (การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย) ประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุที่องค์การ เชื้อเพลิงได้ใช้อยู่จะต้องไปทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่

ฉะนั้น เรื่องของการใช้ที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจนี้ เนื่องจาก พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 เป็นบทบัญญัติพิเศษว่าด้วยที่ราชพัสดุโดยเฉพาะจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด เพื่อการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุกับประโยชน์แก่มหาชนมากที่สุด ดังนั้น แม้รัฐวิสาหกิจจะสามารถดำเนินการได้ เพราะอยู่ภายใต้ขอบเขตที่สามารถกระทำได้ตามกฎหมายก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังเห็นว่าจะต้องดูถึงประโยชน์ของสาธารณะว่าจะเสียหายหรือได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่แล้วหรือไม่ด้วย

จากตัวอย่างการใช้สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินข้างต้น จะกล่าวได้ว่าการใช้สิทธิพิเศษดังกล่าวของรัฐวิสาหกิจยังมีความสับสนและไม่เป็นไปตามหลักบริการสาธารณะอย่างแท้จริง ซึ่งรัฐจะต้องเร่งทำความเข้าใจกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เพื่อมิให้เกิดผลเสียหายแก่ส่วนรวมต่อไป

ข. การให้สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

การได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐไม่ได้หมายความว่าทำให้รัฐวิสาหกิจเกิดความสะดวกสบายหรือเกิดผลดีในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ในบางกรณีการมีหรือได้รับสิทธิพิเศษก็อาจเกิดเป็นปัญหาในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้เช่นกัน ดังเช่น การให้สิทธิพิเศษในทรัพย์สินแก่รัฐวิสาหกิจโดยการให้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลบางแห่งได้รับการคุ้มครองไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ถึงแม้ว่าคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3351/2526 จะได้วางแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิพิเศษในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ได้รับการคุ้มครองไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี iva บทบัญญัติมาตรา 13 แห่ง พ.ร.บ.การรถไฟแห่งประเทศไทยก็บัญญัติว่าทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีไว้ใช้หนี้ในทุกกรณี หากการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นจำเลยค่านึงถึงหน้าที่ของตนและยินยอมชำระหนี้ตามคำบังคับ ก็ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดีดังนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยจะยกบทกฎหมายดังกล่าวขึ้นต่อสู้เพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบตามฟ้องโดยอ้างว่าเป็นการพ้นวิสัยที่ศาลจะพิพากษาให้โจทก์ชนะคดีหาได้ไม่

ทั้งนี้ ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายโดยตัวของทรัพย์สินเองแล้ว ความสับสนดังกล่าวยังคงต่อเนื่องมาถึงการให้สิทธิ

พิเศษแก่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจในการไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีซึ่งรัฐให้แก่ รัฐวิสาหกิจบางแห่งเท่านั้น จึงอาจชี้ให้เห็นแนวความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยประการหนึ่งว่า โดยหลักการแล้วกฎหมายประสงค์จะให้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากทรัพย์สินของรัฐ และมีฐานะ เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน หากประสงค์จะให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจใดเป็นพิเศษ ก็จะมีบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้ง เป็นกรณีพิเศษเฉพาะไป

ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและ สาธารณสมบัติของแผ่นดินใกล้เคียงกับประเทศไทยนั้น ก็ยึดถือว่าทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน คืออาจมีการโอนและบังคับคดีต่อทรัพย์สินนั้นได้ นอกจากจะ ระบุโดยชัดแจ้งเป็นอย่างอื่น ยกเว้นรัฐวิสาหกิจประเภทที่มีได้เป็นนิติบุคคล * ต่างหาก (en rigic) นั้นจะอยู่ในบังคับตามกฎหมายมหาชนอันจะได้รับ เอกสิทธิและความคุ้มกัน ³⁶ อย่างไรก็ดี แนวการแบ่งแยกทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่พอใจของนัก กฎหมายทั่วไป ซึ่งเห็นว่าการยอมให้รัฐวิสาหกิจมีเอกสิทธิหรือสิทธิพิเศษ เช่นส่วนราชการมัก ก่อความไม่สะดวกในการดำเนินกิจการและไม่เหมาะสมกับจุดหมายในการมีรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐวิสาหกิจใดควรจะมีเอกสิทธิและความคุ้มกันเพียงใด จึงควรพิจารณาแบ่งแยกตามสภาพ ของกิจการ และความจำเป็นในการดำเนินงาน ³⁷

* รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ยังมีข้อน่าสังเกตว่าไม่น่าจะจัดอยู่ในความหมายของ รัฐวิสาหกิจในลักษณะที่เป็นองค์กรกระจายอำนาจตามกิจการหรือองค์กรกระจายอำนาจทาง บริการ

³⁶⁻³⁷ R. Drago, "Public Enterprises in France", Government Enterprise: A Comparative Study, (Friedman & Garnered, 1970) 107, 114-115 อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วิเศษสานต์, "บทความรัฐวิสาหกิจ" ใน รวมกฎหมายไทย เล่ม ๖, เชียงรุด หน้า (19) ซึ่งมีความเห็นว่า การพิจารณาเช่นนี้ เป็นเพียง ข้อยุติที่ยังหาข้อยุติอื่นที่เหมาะสมไม่ได้เท่านั้น

สำหรับประเทศไทย แม้จะมีการจำกัดสิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจบางแห่งเท่านั้น และก็เป็นที่ไปตามที่กฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจน การให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจอาจเกิดผลดีทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นสามารถดำเนินกิจการไปโดยไม่ต้องกังวลในเรื่องของทรัพย์สิน ว่าการดำเนินการนั้นอาจทำให้ทรัพย์สินถูกยึดบังคับคดีได้ ทำให้สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่และเป็นผลดีแก่ประชาชนผู้ใช้บริการของรัฐวิสาหกิจนั้น ที่ไม่ต้องประสบปัญหาการหยุดชะงัก ขาดตอนในการให้บริการของรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะในกรณีทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตบริการต่อสาธารณชนแต่ละขณะ เดียวกับการให้สิทธิพิเศษก็อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเอง ดังนี้

1. ทำให้การดูแล และบริหารงานเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจอาจเป็นไปได้โดยขาดความระมัดระวังเท่าที่ควร โดยเฉพาะเมื่อไม่มีหน่วยงานกลางคอยควบคุมดูแลการใช้ทรัพย์สินดังกล่าว เช่น ที่ราชพัสดุ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้

2. รัฐวิสาหกิจไม่อาจใช้ทรัพย์สินของตน เป็นหลักประกันการก่อหนี้ของตนเองได้ จึงต้องพึ่งพาการค้ำประกันการก่อหนี้จากรัฐบาลต่อไป ปัญหาการระดมการคลังแก่รัฐบาล โดยเฉพาะการได้รับสิทธิพิเศษนี้รัฐวิสาหกิจได้รับ เงินกู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าปกติ รวมไปถึงระยะเวลาการชำระหนี้ที่เป็นผลดีแก่รัฐวิสาหกิจ แต่เป็นปัญหาทางการเงินตามที่กล่าวแล้วในบทที่ 3 เป็นผลให้รัฐวิสาหกิจขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เพราะจะต้องถูกควบคุมดูแลโดยรัฐบาลในฐานะผู้ค้ำประกัน เพื่อให้การใช้เงินนั้น เป็นไปตามเป้าหมาย ทั้งนี้ความเป็นอิสระทางการเงินเป็นปัจจัยสำคัญขององค์กรกระจายอำนาจตามกิจการ เช่น รัฐวิสาหกิจ ซึ่งดำเนินกิจการทางอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรม

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการให้สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินแก่รัฐวิสาหกิจนั้นมีผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาล โดยเฉพาะเมื่อรัฐวิสาหกิจใช้สิทธิพิเศษนี้ในการปฏิเสธความรับผิดชอบในการดำเนินคดี ซึ่งจะเป็นการทำลายหลักประกันในการประกอบกิจการทางธุรกิจระหว่างรัฐวิสาหกิจนั้นกับผู้อื่น ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่ทำให้รัฐสามารถจัดตั้งองค์กรขึ้นแทรกแซงในการเศรษฐกิจได้

รัฐวิสาหกิจที่ได้รับสิทธิพิเศษในกรณีนี้ แม้จะจำกัดอยู่ที่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการอันมีผลกระทบต่อสาธารณชนก็ตาม แต่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็มีทรัพย์สินที่มีความจำเป็นในการดำเนินการอันเกี่ยวกับสาธารณชนเสมอไป ทรัพย์สินที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงจึงไม่สมควรจะได้รับการคุ้มครองด้วย

ทั้งนี้ การไม่ให้ความคุ้มครองกับทรัพย์สินทุกชนิดของรัฐวิสาหกิจ น่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ที่ทำให้รัฐวิสาหกิจจำต้องปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เพื่อป้องกันมิให้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจตกอยู่ในภาวะอันตรายต่อการถูกบังคับคดีอีกด้วย โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจจะได้รู้จักการค้ำประกันตนเอง ในหลักการเดียวกับธุรกิจของเอกชน ซึ่งจะทำให้ทราบถึงต้นทุนในการดำเนินงานที่แท้จริง รวมถึงเห็นถึงประสิทธิภาพและผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นอย่างชัดเจน เพื่อให้รัฐบาลนำไปเพื่อพิจารณากำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้นต่อไป รัฐวิสาหกิจที่จัดอยู่ในประเภทสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ซึ่งมีกำไรอยู่ในแต่ละปีนี้ หากต้องค้ำประกันตนเอง ก็น่าสงสัยไม่น้อยว่าจะมีผลกำไรมากน้อยแค่ไหน

ค. การให้สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินกระทบต่อภาระทางการคลัง

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว การให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับทรัพย์สินนี้ยังก่อให้เกิด เป็นภาระทางการคลังในการจัดหางบประมาณมาเพื่อชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้ ดังเช่นการใช้สิทธิพิเศษในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งรัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ค่าเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยต้องตั้งงบประมาณผูกพันหลายปีในลักษณะ เงินอุดหนุน โดยจะเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ พ.ศ.2535 ³⁸ การทางพิเศษได้รับ เงินอุดหนุนจากรัฐ 1,349.0 ล้านบาท และในปี พ.ศ.2536 ³⁹ ซึ่งมีเรื่องทางด่วนขั้นที่ 2 รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเป็น เงินอุดหนุนให้แก่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นจำนวนถึง 5,850.8 ล้านบาท จนกระทั่งรัฐบาลจะมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจหาเงินกู้มาเพื่อจ่ายเป็นค่าเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เองแทนการขอจากงบประมาณแผ่นดิน ⁴⁰

³⁸⁻³⁹ สำนักงบประมาณ, (เงินงบประมาณอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ) เอกสารงบประมาณฉบับที่ 6 รายงานการคลังประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2537

⁴⁰ "กำหนดกรอบ งบปี 38 มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิต", หน้า 17.

การให้สิทธิพิเศษจึงมีผลย้อนกลับไป เป็นปัญหาการที่รัฐให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 *

ดังนั้น ภาระทางการเงินที่เกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้ได้มาสำหรับจัดทำกิจการตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจโดยหวังผลกำไรจากการดำเนินการนั้น ควรจะรวมเข้าเป็นต้นทุนในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้วย เพื่อให้ค่าของต้นทุนดังกล่าวถูกต้องตรงกับความเป็นจริงสำหรับการคิดคำนวณหาค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนต่อไป

โดยเฉพาะ เมื่อการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนนี้ประชาชนบางกลุ่ม เท่านั้นที่ได้รับประโยชน์จากการใช้บริการโดยตรง ในขณะที่ประชาชนบางกลุ่มไม่ได้รับประโยชน์เลยหรือได้รับแต่น้อยมาก การที่รัฐบาลจะนำเอาภาษีอากรของประชาชนทั้งประเทศมาจ่ายให้กับสิ่งเหล่านี้จะไม่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งประเทศ เพราะเป็นการนำมาใช้จ่ายให้กับบุคคลเพียงบางกลุ่ม ซึ่งหากปล่อยไป เช่นนี้จะเกิดสภาวะความไม่เสมอภาคของรายได้ขึ้น ⁴¹

สรุป

จากการศึกษาข้างต้นพอสรุปได้ว่า กฎหมายของไทย ยอมรับการมีอยู่อย่างจำกัดของสิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ เพราะเป็นสิทธิพิเศษที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมการกำหนดสิทธิพิเศษดังกล่าวให้แก่รัฐวิสาหกิจ

* โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับภาระทางการเงินคลังอันเกิดจากการให้สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจในบทที่ 3

⁴¹ รายงานของธนาคารโลกในการแก้ไขปัญหารัฐวิสาหกิจใน พัทธน์ ไทยอารี, "ข้อจำกัดในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจกับความพยายามในการแก้ไขปัญหา" , วารสารกรมบัญชีกลาง, 29 (พฤศจิกายน - ธันวาคม, 2531) : 62.

จึงต้องเป็นไปโดยบทบัญญัติของกฎหมายอย่างแข็งขัน ตาม พ.ร.บ. หรือโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ซึ่งผ่านการพิจารณาจากรองโดยกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว ทั้งนี้ โดยจำกัด กรอบของการให้สิทธิพิเศษเหล่านี้แก่รัฐวิสาหกิจให้กับรัฐวิสาหกิจบางกลุ่มหรือบางประเภท ซึ่งในการดำเนินการจำเป็นต้องได้รับสิทธิพิเศษเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะได้แก่รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้กำหนดกรอบการให้สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินไว้แล้วก็ตาม แต่การให้สิทธิพิเศษเหล่านี้ก็ยังมีส่วนที่ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักบริการสาธารณะโดยเฉพาะในเรื่องของประโยชน์สาธารณะและในเรื่องความเป็นอิสระของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วว่า การจัดทำบริการเพื่อสาธารณะในรูปของรัฐวิสาหกิจใด ๆ ก็ตาม หากมีวัตถุประสงค์หรือมีเจตนาที่จะหวังผลกำไรจากการให้บริการดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมเป็นกิจการในลักษณะอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมทั้งสิ้น กิจการในกลุ่มสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของไทย ก็มีลักษณะเป็นกิจการทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เช่นเดียวกับการจัดบริการสาธารณะของกิจการเหล่านี้ จึงต้องยึดหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานในวิถิต่างของเอกชน การได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐ จึงเป็นไปอย่างจำกัดเพียงเท่าที่จำเป็นในการดำเนินการเท่านั้น เพราะเป็นข้อยกเว้นในหลักทั่วไปของการดำเนินการจัดบริการสาธารณะขององค์กรกระจายอำนาจตามกิจการในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เช่นรัฐวิสาหกิจนี้

ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจยังมีความสับสนและขัดแย้งกันอยู่ค่อนข้างมาก เกี่ยวกับการให้สิทธิพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินนี้ ประกอบกับการจำกัดการให้สิทธิพิเศษดังกล่าวยังไม่ได้รับการพิจารณากำหนดอย่างจริงจัง เช่นในกรณีสิทธิพิเศษในทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการคุ้มครองไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจ ท้ายที่สุดเกิดเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน และความเป็นอิสระของรัฐวิสาหกิจนั้นเอง เป็นต้น

การให้สิทธิพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินแก่รัฐวิสาหกิจ นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาเป็นภาระทางการคลังแก่รัฐบาล และการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นโดยไม่ได้รับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางทรัพย์สินของประชาชนให้เหมาะสมก็จะก่อให้เกิดปัญหาการคุ้มครองสิทธิเสรี

ภาพและการบรรเทา เยียวยาแก้ไขในกรณีที่ประชาชนได้แจ้งสิทธิการได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าว
ของรัฐวิสาหกิจได้

อย่างไรก็ดี แม้จะถือว่ารัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษมากมายแล้ว แต่ในความเป็น
จริงรัฐวิสาหกิจยังแสวงหาสิทธิพิเศษในด้านอื่น ๆ มาช่วยเหลือในการดำเนินงานของตนจน
เกิด เป็นปัญหาต่อ เอกชนอื่นในการประกอบกิจการแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจหรือประสงค์จะ
ประกอบกิจการดังกล่าวขึ้นได้ดังกล่าวในบทต่อไป