

ขอขมากราบไหว้ขออภัยและขอขมา
ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ



ร้อยตำรวจโทณัฐพล อินทาร์ักษ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

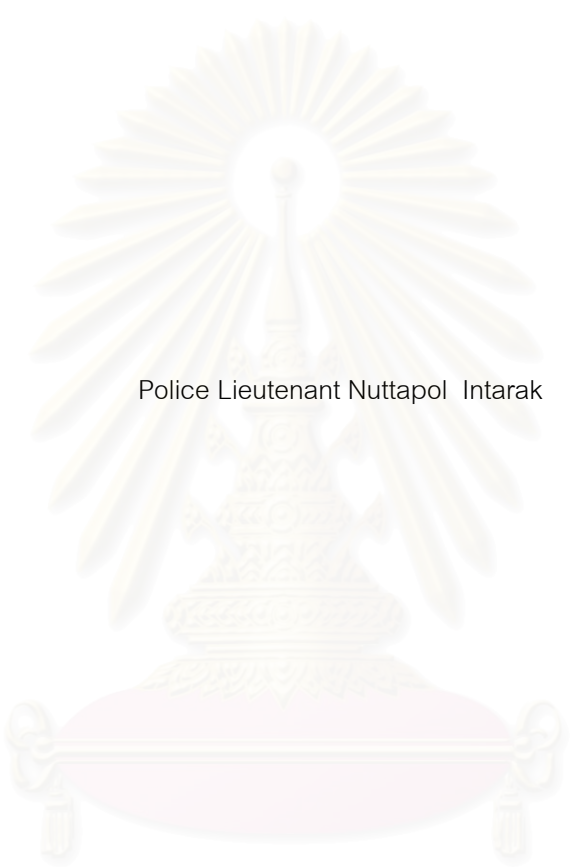
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-53-2995-9

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LIMITATION OF PRIVILEGE FOR THE METROPOLITAN WATERWORKS AUTHORITY
AFTER LEGAL PROCESS OF THE CORPORATIZATION LAW



Police Lieutenant Nuttapol Intarak

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of The Requirements
for The Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2005

ISBN 974-53-2995-9

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่การประปานครหลวงภายหลังกระบวนการ
แปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

โดย

ร้อยตำรวจโทณัฐพล อินทาร์ักษ์

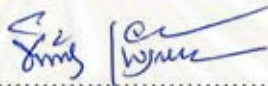
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ



..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์)



..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)



..... กรรมการ

(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)



..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์)

ณัฐพล อินทาทักษ์: ขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่การประปานครหลวงภายหลังกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ. (LIMITATION OF PRIVILEGE FOR THE METROPOLITAN WATERWORKS AUTHORITY AFTER LEGAL PROCESS OF THE CORPORATIZATION LAW) อาจารย์ที่ปรึกษา: ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 370 หน้า. ISBN 974-53-2995-9.

ด้วยกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดในระบบกฎหมายเอกชน โดยรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทดังกล่าวยังคงเป็นกิจการของรัฐและอยู่ในคำนิยามแห่งคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอยู่เช่นเดิม ดังนั้นมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจึงได้บัญญัติรับรองให้อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่แต่เดิมตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือตามกฎหมายอื่นยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปกับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัททำให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษหรืออำนาจรัฐโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองที่เอกชนไม่มีมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยกระบวนการแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายหลักเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมที่จะนำรัฐวิสาหกิจไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคต บทบัญญัติในมาตรา 22 วรรคห้า ประกอบกับมาตรา 26 วรรคสอง แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจึงได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทมีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับเอกชน แต่ยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ต่าง ๆ เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยเท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้การนำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงสภาพเป็นบริษัทตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างดีและเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติจึงควรหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดถึงขอบเขตของการให้เอกสิทธิ์แก่การประปานครหลวงภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจต่อไป

สาขาวิชานิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2548

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

458 60771 34 : MAJOR LAWS

KEYWORD: PRIVILEGE / PROCESS OF THE CORPORATIZATION LAW / THE METROPOLITAN WATERWORKS AUTHORITY

NUTTAPOL INTARAK: LIMITATION OF PRIVILEGE FOR THE METROPOLITAN WATERWORKS AUTHORITY AFTER LEGAL PROCESS OF THE CORPORATIZATION LAW. THESIS ADVISOR: PROFESSOR NANTAWAT BORAMANAND, Ph.D., 370 pp. ISBN 974-53-2995-9.

The Corporatization Law is a gear that shifts legal structure of public enterprises, which were set up by particular regulation to limited company or to public limited company under private law system. Such public enterprises in limited company form are still owned by state and under the meaning of "public enterprises" on Budgetary Procedure Law. Therefore, the article 26 of the Corporatization Law is prescribe for granted rights, advantages, and authorities that those public enterprises have had under public enterprise establishment law or other related laws to public enterprises in limited company form; on that ground, privileges and state powers especially administrative authorities are still remain in public enterprises in limited company form to carry out the public service.

Nevertheless, The method of the Corporatization Law is to prepare for public enterprises privatization in the future; thus, the article 22 paragraph 5 and the article 26 paragraph 2 of the Corporatization Law provide that public enterprises in limited company form have format and operation similar to private company also remain only essential privileges for management to deliver public interest considered with the fairness of business competition, the control of law enforcement to perform in the right path, and the retainment of public interest. Hence, for validity of corporatizing The Metropolitan Waterworks Authority along with the Corporatization Law and create the most benefit to the country, there should be proper method in providing privileges to The Metropolitan Waterworks Authority after legal process of the Corporatization Law.

Field of study Laws

Academic year 2005

Student's signature.....

Advisor's signature.....

(Handwritten signatures in blue ink)

กิตติกรรมประกาศ

จุดเริ่มต้นของงานวิทยานิพนธ์ในฉบับนี้เริ่มต้นมาจากการเข้าฟังการบรรยายในรายวิชากฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะหลักซึ่งมีท่านศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนคอยให้ความรู้ คำแนะนำ ตลอดจนความดูแลเอาใจและอบรมสั่งสอนผู้เขียนด้วยดีเสมอมา ผู้เขียนจึงขอขอบคุณในความเมตตากรุณาและการดูแลเอาใจที่ท่านอาจารย์ฯ มีให้มา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ที่ได้เมตตาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ ที่ได้เมตตาและสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนคำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ท่านอาจารย์ทั้งสามได้ทำให้งานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อสมพงษ์ คุณแม่นิลุบล พี่ปู้ และน้องเพิร์ส ครอบครัวอันเป็นที่รักยิ่งของผู้เขียนที่คอยเป็นกำลังใจในความสำเร็จ และให้กำลังใจเมื่อยามผู้เขียนเหนื่อยล้า รวมทั้งทุก ๆ ความรัก ความห่วงใยต่าง ๆ ที่มีให้ผู้เขียนเสมอมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณพี่ไก่, น้องพลอย และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง ที่ได้เอื้อเฟื้อข้อมูลอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง พี่เดือน สกาวเดือน ลิมพงศธร สำหรับคำแนะนำ ความห่วงใย และการดูแลเอาใจใส่ กับทั้งบรรดาเพื่อน ๆ ในรั้วสีขาว รวมทั้งพี่ ๆ เจ้าหน้าที่ในห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานในสำนักงานผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (พล.ต.ท. ดร.ชาญวุฒิ วัชรพุกก์), กองคดีอาญา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำหรับความอบอุ่น และความเมตตา ตลอดระยะเวลาที่รับราชการ

สุดท้ายผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ อีกครั้ง สำหรับคำนิยามที่มีให้และทำให้ผู้เขียนมีความพยายามที่จะพัฒนาความรู้ทางการศึกษาต่อไป

หากงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางใดแล้ว ผู้เขียนขอขอบแต่คุณบิดา คุณมารดา คุณครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุก ๆ ท่านของผู้เขียน แต่หากงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใดนั้น ผู้เขียนขออภัยและแก้ไขแต่ผู้เดียว

ร้อยตำรวจโทณัฐพล อินทาทักษ์

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช

บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.3 วิธีการศึกษาวิจัย.....	5
1.4 ขอบเขตการศึกษาวิจัย.....	6
1.5 สมมติฐานของการวิจัย.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7

บทที่ 2 กระบวนการในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายมหาชนไปเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายเอกชน.....	8
2.1 กระบวนการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ.....	9
2.1.1 แนวคิดในการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ.....	10
2.1.2 ขอบเขตแห่งการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ....	11
2.1.2.1 รัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยวิธีการ งบประมาณ.....	11
2.1.2.2 ประเภทของรัฐวิสาหกิจ.....	12
2.1.2.2.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน.....	13
ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ.....	13
ข) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม พระราชบัญญัติแม่บท (พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การ ของรัฐบาล พ.ศ.2496).....	14

2.1.2.2.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน.....	14
2.1.2.2.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียนตาม พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491.....	15
2.1.3 กระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ.....	15
2.2 กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส: ศึกษากรณีการให้เอกสิทธิ์แก่ France Télécom ภายหลังจากกระบวนการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทมหาชน จำกัด.....	20
2.2.1 แนวความคิดและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ แปรรูปรัฐวิสาหกิจ.....	21
2.2.1.1 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกลาง....	23
2.2.1.1.1 รัฐบัญญัติที่ 86-793 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 ที่ อนุญาตให้รัฐบาลกำหนดมาตรการต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและ สังคม (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986”) ประกอบรัฐบัญญัติที่ 86-912 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 ว่าด้วยวิธีดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุญาตให้ทำการ แปรรูปได้ตามรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 (ต่อไปนี้จะ เรียกว่า “รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986”).....	23
2.2.1.1.2 รัฐบัญญัติที่ 93-923 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1993 ว่า ด้วยการแปรรูป (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1993”).....	24
2.2.1.2 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ..	25
2.2.2 กระบวนการเปลี่ยนสถานะของ France Télécom เป็น บริษัทมหาชน จำกัด.....	26
2.2.2.1 การปฏิรูปกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์.....	27
2.2.2.2 การเปลี่ยนสถานะกิจการโทรศัพท์ (France Télécom) เป็น บริษัทมหาชน จำกัด.....	29
2.2.2.3 การแปรรูปบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom.....	31

บทที่ 3 การให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายมหาชนที่แปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายเอกชน.....32

3.1 ความหมายและประเภทของคำว่า “เอกสิทธิ์”.....38

3.1.1 ความหมายของคำว่า “เอกสิทธิ์”38

3.1.2 ประเภทของเอกสิทธิ์.....39

3.1.2.1 เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษ.....40

3.1.2.1.1 อำนาจเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.....41

3.1.2.1.2 ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี.....42

3.1.2.1.3 การค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล.....45

3.1.2.1.4 สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ.....49

3.1.2.1.5 สิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว.....51

3.1.2.1.6 สิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ.....53

3.1.2.1.7 การยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร.....56

3.1.2.2 เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐ.....58

3.1.2.2.1 อำนาจในการให้ อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการหรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการ.....59

3.1.2.2.2 อำนาจในการเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา.....60

3.1.2.2.3 อำนาจในการรอนสิทธิ.....61

3.2 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ.....62

3.2.1 ด้านสถานภาพทางกฎหมาย.....63

3.2.2 ด้านการควบคุมกำกับดูแล.....66

3.2.3 ด้านการบริหารจัดการ.....71

3.3 ขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็น
หุ้น: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมาย
ว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ.....74

3.3.1 กรณีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย.....78

3.3.2 กรณีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย.....79

3.3.3 กรณีการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย.....80

3.3.4 กรณีการสื่อสารแห่งประเทศไทย.....81

3.3.4.1 กรณีบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน).....81

3.3.4.2 กรณีบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด.....82

3.3.5 กรณีองค์การสื่อสารมวลชน.....83

3.3.6 กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.....84

3.4 ปัญหาอันเกิดจากการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการ
แปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ.....89

3.4.1 การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ
รัฐวิสาหกิจ.....91

3.4.1.1 รัฐวิสาหกิจบางแห่งมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อ
จำกัดหรืองดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์.....92

3.4.1.2 ขาดหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่
รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตาม
กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ.....93

3.4.2 ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจ.....95

3.4.3 การขยายบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐ.....96

3.4.4 ปัญหาในด้านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ.....97

3.4.5 ปัญหาในด้านแหล่งเงินทุนและภาระทางการคลัง.....98

3.4.6 หลักความเสมอภาค.....99

3.4.7 ผลกระทบต่อหลักนิติรัฐ.....100

3.4.8 การตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการ.....101

3.5 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลง ทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ: ศึกษาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542.....	102
---	-----

**บทที่ 4 การให้เอกสิทธิ์แก่การระดมทุนหรือการระดมทุนภายหลังกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น
ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ..... 106**

4.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับการระดมทุน.....	108
4.2 เอกสิทธิ์ของการระดมทุนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งและบทบัญญัติ แห่งกฎหมายฉบับอื่น.....	109
4.2.1 ขอบเขตการให้เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษ.....	110
4.2.1.1 อำนาจเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์.....	111
4.2.1.2 ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบ แห่งการบังคับคดี.....	112
4.2.1.3 การค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล.....	113
4.2.1.4 สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ.....	115
4.2.1.5 สิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว.....	116
4.2.1.6 สิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยไม่ต้องเสีย ค่าตอบแทนหรือ เสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ.....	119
4.2.1.7 การยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร.....	121
4.2.2 ขอบเขตการให้เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐ.....	123
4.2.2.1 อำนาจในการให้ อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ หรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการ.....	124
4.2.2.2 อำนาจในการเป็นเจ้าของพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา.....	129
4.2.2.3 อำนาจในการรอนสิทธิ.....	129

4.3 แนวทางที่เหมาะสมในการให้เอกสิทธิ์แก่การประสานครหลวงภายหลังกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ.....	134
4.3.1 แนวทางที่เหมาะสมในการให้เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษแก่การประสานครหลวงภายหลังกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ.....	138
4.3.1.1 อำนาจเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์.....	140
4.3.1.2 ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี.....	147
4.3.1.3 การค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล.....	150
4.3.1.4 สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ.....	155
4.3.1.5 สิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว.....	158
4.3.1.6 สิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ.....	165
4.3.1.7 การยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร.....	169
4.3.2 แนวทางที่เหมาะสมในการให้เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐแก่การประสานครหลวงภายหลังกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ.....	172
4.3.2.1 อำนาจในการให้ อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการหรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการ.....	172
4.3.2.2 อำนาจในการเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา.....	177
4.3.2.3 อำนาจในการรอนสิทธิ.....	179
4.3.3 การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปา.....	179
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	182
5.1 บทสรุป.....	182
5.2 ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไข.....	194

รายการอ้างอิง.....	203
ภาคผนวก.....	212
1. พระราชบัญญัติการปราบปรามครหหลวง พ.ศ.2510.....	213
2. พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526.....	230
3. พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542.....	236
4. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 250/2544 เรื่องข้อหารือเกี่ยวกับ แนวทางการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย.....	247
5. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 55/2501 เรื่องการค้ำประกันของ กระทรวงการคลังหรือรัฐบาล.....	255
6. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 559/2545 เรื่องสถานภาพของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	258
7. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 256/2546 เรื่องการกำกับดูแลการ ประกอบกิจการโทรคมนาคม.....	262
8. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 563/2544 เรื่องการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542.....	270
9. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 366/2545 เรื่องหารือการแปลง สภาพขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน).....	274
10. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 252/2545 เรื่องสถานภาพ ของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยภายหลังการแปรรูปการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).....	281
11. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 48/2545 เรื่องสิทธิประโยชน์ทางภาษี ของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทตาม พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.....	290
12. พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2544.....	297

หน้า

13. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 388/2545 เรื่องร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.
.....300
14. พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2545.....306
15. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 437-438/2545 ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.
.....309
16. พระราชกฤษฎีกากำหนดสิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. 2546.....318
17. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0900/1915 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2547.....322
18. พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548.....324
19. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 550-551/2544 เรื่องร่างพระราชกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.
.....329
20. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 437/2540 เรื่องการเดินท่อน้ำ ผ่านที่ราชพัสดุและการจ่ายค่าทดแทนของการประปาส่วนภูมิภาค.....332
21. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 307/2546 เรื่องหารื้อกรณีกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาค.....337

หน้า

22. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 132/2544 เรื่องคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะมีอำนาจกำหนดให้การให้บริการสาธารณูปโภคของรัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้หรือไม่.....	343
23. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 272/2542 เรื่องการประปานครหลวงจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 เพื่อไม่ปฏิบัติตามสัญญาเช่าที่ดินที่ทำไว้กับการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้หรือไม่.....	350
24. ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) พ.ศ.	355
25. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 132/2539 เรื่องการค้ำประกันเงินกู้ของบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน).....	359
26. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 225/2548 เรื่องสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.....	362
27. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 345/2520 เรื่องหาหรือปัญหาข้อกฎหมายการใช้ที่ราชพัสดุของการสื่อสารแห่งประเทศไทย.....	365
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	370

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐนั้น รัฐถือกำเนิดขึ้นมาก็เนื่องมาจากการที่รัฐมีภารกิจหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในปัจจัยพื้นฐานแห่งการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม โดยในระยะแรกภารกิจหน้าที่ของรัฐโดยส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินงานเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชน รวมถึงตลอดไปถึงการจัดให้มีระบบการพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีข้อพิพาทต่าง ๆ ภายในรัฐ ต่อมาเมื่อแนวความคิดของรัฐสมัยใหม่ได้ถือกำเนิดขึ้นประกอบกับโครงสร้างทางสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเป็นระดับ ทั้งประชาชนก็มีความต้องการในปัจจัยพื้นฐานที่จะนำมาใช้ในการดำเนินชีวิตมากขึ้น ภารกิจหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่จึงมิได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่เพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเท่านั้น แต่ภารกิจหน้าที่ของรัฐยังได้ขยายบทบาทออกไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในด้านต่าง ๆ อีก เช่น ในกิจการโทรศัพท์, กิจการไฟฟ้า หรือกิจการสื่อสาร เป็นต้น และด้วยเหตุที่ภารกิจหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่มีมากมายหลายประเภท บางประเภทก็เป็นภารกิจหน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นกิจการหน้าที่ที่เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือความผาสุกในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในสังคมหรือเป็นภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งสาธารณะซึ่งหากจะปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการโดยลำพังแล้ว ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่มีทางที่จะได้รับการตอบสนองอย่างเต็มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ก็เพราะในการดำเนินงานที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะนั้นอาจมีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์แห่งสาธารณะกับผลประโยชน์ส่วนตัวของภาคเอกชน ดังนั้นเพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์โดยรวมแห่งสาธารณะจึงเห็นควรให้รัฐโดยฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการหรือเข้ามาควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานในภารกิจหน้าที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม สำหรับภารกิจหน้าที่ในบางประเภทที่ไม่ใช่ภารกิจหน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง เมื่อรัฐไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินงานกับทั้งเพื่อต้องการให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปอย่างอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องการดำเนินงานของฝ่าย

ปกครองที่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและล่าช้า และเพื่อที่จะเป็นการแยกภารกิจหน้าที่รองออกจากภารกิจหน้าที่หลักซึ่งถือได้ว่าเป็นภารกิจหน้าที่ในทางปกครองจึงได้เกิดแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาเพื่อจัดทำภารกิจหน้าที่ดังกล่าวแทนรัฐ ดังจะเห็นได้จากในภารกิจหน้าที่ในทางอุตสาหกรรมและการค้า รัฐจึงได้เกิดแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจเอกชนหนึ่งขึ้นมาเพื่อจัดทำภารกิจหน้าที่ดังกล่าวแทนรัฐ ด้วยการให้หน่วยธุรกิจเอกชนมีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐอันมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดในการจัดตั้งองค์กรของรัฐในระบบกฎหมายของประเทศไทยก่อนที่จะได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนขึ้นและมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ.2542 ระบบการจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้มีการยอมรับถึงการจัดตั้งองค์กรของรัฐอยู่ 2 ประเภท นั่นก็คือ การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนราชการหรือฝ่ายปกครองกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นในการจัดทำภารกิจหน้าที่ในทางอุตสาหกรรมและการค้า รัฐจึงได้เกิดแนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อจัดทำภารกิจหน้าที่ดังกล่าวแทนรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในทางเศรษฐกิจในการที่จะเข้าไปควบคุมแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน เพราะหากปล่อยให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานโดยลำพังแล้วอาจก่อให้เกิดการผูกขาดในสินค้าและบริการโดยภาคเอกชนขึ้นได้

ดังนี้ เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดและวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ต้องการให้การดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ อันมีลักษณะของการกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและเพื่อเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องการดำเนินงานของฝ่ายปกครองที่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนแล้ว กรณีจะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจควรที่จะมีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับเอกชนอันอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายเอกชนที่เท่าเทียมกันทุกประการ แต่อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่เป้าหมายในการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจเป็นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในปัจจุบันขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม กับทั้งด้วยวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในลักษณะดังกล่าวเป็นการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ได้มุ่งที่จะแสวงหาต่อผลกำไรเป็นสำคัญ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะที่มุ่งจะตอบสนองต่อประโยชน์โดยรวมหรือความต้องการของประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันก่อให้เกิดเป็นรัฐขึ้นอันเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการให้เปล่าหรือเสียค่าบริการในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง ดังนั้นเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวในการที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะ รัฐวิสาหกิจจึงอาจได้รับไว้เอกสิทธิ์ซึ่งเป็นอำนาจหรือสิทธิพิเศษโดยเฉพาะของฝ่ายปกครอง

จากรัฐได้ โดยการได้รับเอกสิทธิ์ต้องเป็นไปเพียงพอที่จำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติงานสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้นและในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้รัฐวิสาหกิจมีลักษณะผสมระหว่าง การเป็นวิสาหกิจเอกชนกับวิสาหกิจมหาชน กล่าวคือ แม้แนวคิดและวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจควรที่จะมีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับเอกชนก็ตาม แต่ เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะกับทั้งเพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของ ประชาชนโดยรวมแล้ว รัฐวิสาหกิจจึงอาจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในบางกรณีจากรัฐได้และด้วยเหตุที่การได้รับ ไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่ในบทบัญญัติแห่ง กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเท่านั้น รัฐวิสาหกิจยังอาจได้รับไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ได้โดยผลแห่งบทบัญญัติแห่ง กฎหมายฉบับอื่น ๆ หรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายในระดับอื่น ๆ ได้อีก ดังนี้เพื่อเป็นการจำกัดขอบเขต แห่งการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนจึงขอจำกัดขอบเขตการได้รับเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจเฉพาะแต่เพียงเท่าที่ บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้นและจำแนกประเภทแห่งเอกสิทธิ์ออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษ

- 1.1 อำนาจเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- 1.2 ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี
- 1.3 การค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล
- 1.4 สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ
- 1.5 สิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว
- 1.6 สิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของรัฐโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือ เสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ
- 1.7 การยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร

2. เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐ

- 2.1 อำนาจในการให้ อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ หรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการ
- 2.2 อำนาจในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา
- 2.3 อำนาจในการรอนสิทธิ

แต่ด้วยสภาวะการณ์จากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศเป็นส่วนสำคัญที่กำหนดให้รัฐจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจจึงได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะหรือการโอนความเป็นเจ้าของในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจนั้น วิธีการหนึ่งที่สามารถจะกระทำได้อีกคือ การจำหน่ายจ่ายโอนหุ้นที่รัฐถืออยู่ในรัฐวิสาหกิจไปให้กับภาคเอกชน แต่ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจในบางประเภท เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียนยังไม่มีทุนที่มีลักษณะเป็นหุ้นที่พร้อมจะให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจได้โดยสะดวก โดยกระบวนการที่จะสามารถให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือโอนความเป็นเจ้าของในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจไปให้กับภาคเอกชนจะต้องทำให้ทุนของรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นก้อนกลายเป็นทุนของรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นหุ้นเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อที่จะได้สามารถกระจายหุ้นที่รัฐถืออยู่ไปให้กับภาคเอกชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจได้โดยสะดวกและเป็นกระบวนการในการเตรียมความพร้อมที่จะนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคต ดังนั้นเมื่อได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลให้เป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ย่อมทำให้รูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนแปลงไปจึงควรพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้มุ่งที่จะทำการศึกษาในกรณีของการประปานครหลวง เพราะหากได้มีการนำเอาการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทขององค์การของรัฐบาลมาดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วยการจัดตั้งเป็น *บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* * ขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และประโยชน์อื่น ๆ ของการประปานครหลวงแล้ว *บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ย่อมต้องอยู่ภายใต้การดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับภาคเอกชนทั่วไปและเพื่อให้การดำเนินงานของ *บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ยังสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

* แม้ในปัจจุบันจะยังมีได้มีการจัดตั้งเป็นบริษัทการประปานครหลวงจำกัด (มหาชน) ขึ้นมาก็ตาม แต่ในการประชุมของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวงก็ได้เลือกรูปแบบของบริษัทมหาชน จำกัด ขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล ภายหลังจากที่จะได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ.

ส่วนใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้จุดดุลยภาพระหว่างการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว จึงสมควรหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่การระปานครหลวงภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. รวบรวมขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ทั้งในส่วนก่อนและภายหลังจากที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้เห็นถึงภาพรวมในการให้เอกสิทธิ์ให้แก่รัฐวิสาหกิจตามระบบกฎหมาย

2. พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังจากที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ทราบถึงแนวทางในการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจอันจะนำไปสู่การวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจที่จะได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจต่อไป

3. พิจารณาถึงสภาพปัญหาอันเกิดจากการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการระปานครหลวงที่จะได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจต่อไป

1.3 วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยจะใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์ทางเอกสาร ด้วยวิธีการศึกษาวิเคราะห์ถึงสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ได้ให้การรับรองเอาไว้กับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจของประชาชน โดยการเปรียบเทียบถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจกับการจัดรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายขององค์กรกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ, หลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไก

ตลาด และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการประสานครหลวงภายหลังที่จะได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ต่อไป

1.4 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

งานเขียนฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่การประสานครหลวง ภายหลังที่จะได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ โดยการเปรียบเทียบถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจที่จะได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ มีข้อจำกัดดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่การประสานครหลวงภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมีขอบเขตเฉพาะกรณีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย, การสื่อสารแห่งประเทศไทย, องค์การสื่อสารมวลชน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตส่วนภูมิภาค เท่านั้น

2. คำนิยมและประเภทแห่งเอกสิทธิ์ที่จะทำการศึกษาค้นนี้มีขอบเขตเฉพาะเอกสิทธิ์ที่รัฐวิสาหกิจได้รับตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เท่านั้น

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

ด้วยสภาวะการณ์จากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศเป็นส่วนสำคัญที่กำหนดให้รัฐจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจจึงได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้สามารถกระจายหุ้นในรัฐวิสาหกิจไปให้กับภาคเอกชนได้โดยสะดวกและเพื่อที่จะได้เป็นการเตรียมความพร้อมที่จะนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคต โดยในกรณีการประสานครหลวง หากได้มีการนำเอาการประสานครหลวงมาดำเนินกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว

สถานภาพทางกฎหมายของการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลก็จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อันอยู่ภายใต้ระบบการบริหารจัดการตามกฎหมายเอกชน ดังนี้เพื่อให้การดำเนินงานของการประปานครหลวงภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจยังสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้จุดดุลยภาพระหว่างการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะกับการจัดรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายขององค์การกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ, หลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว จึงสมควรหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่การประปานครหลวงภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจ ทั้งในส่วนก่อนและภายหลังจากที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ
2. ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาอันเกิดจากการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ
3. พิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่การประปานครหลวง รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่จะได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ต่อไป

บทที่ 2

กระบวนการในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายมหาชนไปเป็น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายเอกชน

ด้วยสภาพการณ์จากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศเป็นส่วนสำคัญที่กำหนดให้รัฐจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ จึงได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะหรือการโอนความเป็นเจ้าของในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจนั้น วิธีการหนึ่งที่สามารถจะกระทำได้อีกคือ การจำหน่ายจ่ายโอนหุ้นที่รัฐถืออยู่ในรัฐวิสาหกิจไปให้กับภาคเอกชน แต่ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจในบางประเภท เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียนยังไม่มีหุ้นที่มีลักษณะเป็นหุ้นที่พร้อมจะให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจได้โดยสะดวก โดยกระบวนการที่จะสามารถให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือโอนความเป็นเจ้าของในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจไปให้กับภาคเอกชนจะต้องทำให้ทุนของรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นก้อนกลายเป็นทุนของรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นหุ้นเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อที่จะได้สามารถกระจายหุ้นที่รัฐถืออยู่ไปให้กับภาคเอกชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจได้โดยสะดวกและเป็นกระบวนการในการเตรียมความพร้อมที่จะนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคต

โดยนับตั้งแต่กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2542¹ ก็ได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจจำนวน 6 แห่ง คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย, การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย, การสื่อสารแห่งประเทศไทย, องค์การสื่อสารมวลชน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นหากต่อมาจะได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงกระบวนการในการแปลงสภาพแห่งรัฐวิสาหกิจซึ่งสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น กระบวนการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (2.1) และกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศ

¹ โปรดดูพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ในภาคผนวก 3, หน้า 236.

ฝรั่งเศส: ศึกษากรณีการให้เอกสิทธิ์แก่ France Télécom ภายหลังกระบวนการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทมหาชน จำกัด (2.2)

2.1 กระบวนการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

โดยเจตนารมณ์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ จากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลตามที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงไว้ซึ่งสถานภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง ด้วยวิธีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่แต่เดิมมีลักษณะเป็นก้อนให้กลายเป็นทุนที่มีลักษณะเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทที่รัฐโดยกระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นอยู่ทั้งหมดและยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม กับทั้งให้พนักงานมีสถานภาพเป็นอย่างเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานแห่งรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจเอกชนอย่างเต็มรูปแบบต่อไปในอนาคต เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ด้วยการกระจายหุ้นที่รัฐโดยกระทรวงการคลังถืออยู่ไปให้กับภาคเอกชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนหรือการบริหารจัดการในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ โดยที่เจตนารมณ์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นแต่เพียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับการเปลี่ยนรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ จากรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยผลแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (Corporatization) และไม่ต้องไปดำเนินการตามขั้นตอนปกติทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กรณีจึงเห็นได้ว่า ในการแปลงสภาพแห่งรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจึงเป็นแต่เพียงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบในการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดยกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมีความมุ่งหมายที่จะให้การดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่มีการหยุดชะงักเสมือนกับบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้นมีสถานภาพเป็นอย่างเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจเดิมประเภทองค์การของรัฐบาล ดังนั้นเพื่อพิจารณาถึงกระบวนการในการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจึงต้องศึกษาถึงแนวคิดในการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (2.1.1), ขอบเขตแห่งการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (2.1.2) และกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (2.1.3)

2.1.1 แนวคิดในการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

ด้วยแนวความคิดในการนำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็มีเหตุผลอันเนื่องมาจาก การที่รัฐต้องการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจ ด้วยการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในความเป็นเจ้าของโดยที่รัฐวิสาหกิจนั้นยังคงเป็นกิจการที่ดำเนินงานโดยรัฐอยู่เช่นเดิม กับทั้งเพื่อเป็นการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพแล้ว จึงได้มีการนำเอา รัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินการกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กรณี แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจในบางประเภทที่รัฐเป็นเจ้าของ เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียนยังไม่มีทุนที่มีลักษณะเป็นหุ้นที่พร้อมจะดำเนินการโอนความเป็นเจ้าของหรือให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจได้โดยสะดวก โดยหากรัฐต้องการจะเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแล้ว รัฐโดยรัฐสภาที่จะต้องดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นที่ละฉบับซึ่งก็จะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าว คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติในขณะนั้นจึงได้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่างกฎหมายกลางขึ้นมาฉบับหนึ่งเพื่อทำให้รัฐวิสาหกิจที่มีทุนเป็นก้อนสามารถแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นให้เป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท ทั้งนี้เพื่อให้จะสามารถกระจายหุ้นที่รัฐถืออยู่ไปให้กับภาคเอกชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจได้โดยสะดวก แต่เนื่องจากปัญหาการยอมรับในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและปัญหาความเข้าใจของพนักงานและประชาชน รัฐบาลจึงได้ขอถอนร่างกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อความรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาเมื่อได้มีการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับพนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชนเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมากยิ่งขึ้นพอสมควรในระดับหนึ่งแล้ว รัฐโดยกระทรวงการคลังจึงได้ดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวโน้มนโยบายในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในความเป็นเจ้าของแห่งรัฐวิสาหกิจเรื่อยมาเป็นลำดับและได้เสนอคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจจนมาเป็นพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542² ในปัจจุบัน

² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548), หน้า 88-89.

จากที่ได้กล่าวมา เมื่อได้ทราบถึงแนวความคิดในการนำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ในหัวข้อต่อไปจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงประเภทของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในขอบเขตแห่งกระบวนการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อทราบถึงประเภทของรัฐวิสาหกิจที่จะสามารถดำเนินกระบวนการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจต่อไป

2.1.2 ขอบเขตแห่งกระบวนการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

เมื่อพิจารณาถึงคำนิยามแห่งคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ที่อยู่ในขอบเขตแห่งกระบวนการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจในมาตรา 3³ แล้ว ก็เห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในขอบเขตที่จะสามารถดำเนินกระบวนการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการคือ รัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และรัฐวิสาหกิจประเภทที่ไม่ใช่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงขอบเขตของรัฐวิสาหกิจที่จะสามารถดำเนินกระบวนการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจึงต้องพิจารณาถึงรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (2.1.2.1) และประเภทของรัฐวิสาหกิจ (2.1.2.2)

2.1.2.1 รัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ตามบทบัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ⁴” เอาไว้ซึ่งสามารถสรุปความได้ว่า รัฐวิสาหกิจตาม

³ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจได้ให้คำนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ว่า หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด.

⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ได้ให้คำนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ว่า หมายถึง

- ก. องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ข. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ค. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม ก. และ/หรือ ข. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ง. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม ค. และ/หรือ ก. และ/หรือ ข. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หมายความว่า “กิจการที่ส่วนราชการ หรือองค์การของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ในกิจการนั้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบก็จะมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ” ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่จะอยู่ในขอบเขตแห่งกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจึงต้องเป็นกิจการที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ในกิจการนั้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

2.1.2.2 ประเภทของรัฐวิสาหกิจ

โดยที่การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งในประเทศไทยถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่แตกต่างกันตามเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยและความผาสุกของประชาชนในสังคมหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นการตอบสนองต่อปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน โดยในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ซึ่งเป็นสิทธิพิเศษโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐวิสาหกิจนั้นมักจะถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ซึ่งเป็นสิทธิพิเศษโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจนั้นก็อาจจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บทก็ได้ ส่วนรัฐวิสาหกิจใดที่ต้องการให้มีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับเอกชนอันมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานอย่างเอกชนทั่วไปและไม่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ข้อบังคับแห่งกฎหมายอย่างเช่นในระบบทางราชการแล้ว รัฐวิสาหกิจนั้นก็อาจจัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อันอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชนก็ได้ และนอกเหนือจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชนแล้วยังมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นอีกประเภทหนึ่งในส่วนราชการให้เป็นหน่วยงานธุรกิจที่มีรัฐเป็นเจ้าของและไม่มีสถานภาพความเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้โดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่ง ดังนั้น จากที่กล่าวมาจึงอาจจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจออกได้เป็น 3 ประเภทคือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน (2.1.2.2.1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน (2.1.2.2.2) และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียน ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 (2.1.2.2.3)

จ. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม ง. และ/หรือ ก. และ/หรือ ข. และ/หรือ ค. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ.

2.1.2.2.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็น “องค์การของรัฐบาล” นั้น หมายถึง หน่วยในทางกฎหมายซึ่งจัดตั้งขึ้นในพระราชบัญญัติ, พระราชกฤษฎีกา หรือพระบรมราชโองการและกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนั้นมีหน้าที่ในการดำเนินงานซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของชาติ⁵ และด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวจัดตั้งโดยกฎหมายมหาชนนี้เองจึงทำให้สถานภาพทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวมีสถานะความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนซึ่งอาจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เป็นไปตามที่บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่ได้ให้การบัญญัติรับรองเอาไว้ โดยอาจจำแนกประเภทแห่งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชนออกได้เป็น 2 ประเภทคือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ (ก) และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท (พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496) (ข)

ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ

ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจในบางประเภทเป็นกิจการที่ดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตหรือเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติหรือประชาชนโดยส่วนรวม และโดยที่ในการดำเนินงานในกิจการประเภทดังกล่าวยังคงจำเป็นต้องอาศัยสิทธิพิเศษหรืออำนาจรัฐในบางประการซึ่งเอกชนไม่มีมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ดังนั้นในกระบวนการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวจึงควรได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชน ด้วยการตราเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด รวมทั้งประกาศคณะปฏิวัติ ทั้งนี้เพราะในการดำเนินงานดังกล่าวอาจมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับรองเอาไว้และการที่กระบวนการในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวได้รับการตราโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัตินี้เองจึงทำให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนและมีทุนในการดำเนินงานเป็นของรัฐทั้งสิ้น รวมทั้งอาจได้รับมอบหมายให้คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษหรืออำนาจรัฐโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะจากรัฐได้

⁵ วันเพ็ญ ทรัพย์สงเสริม, “การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 145.

**ข) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม
พระราชบัญญัติแม่บท (พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของ
รัฐบาล พ.ศ.2496)**

ด้วยสภาพการณ์ในปี พ.ศ.2496 เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากการขาดแคลนเงินตราในการซื้อสินค้าหรือบริการจากต่างประเทศ มาให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 ขึ้น⁶ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการในบางประเภทที่มีความจำเป็นในยามฉุกเฉินให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนกับทั้งเพื่อเป็นการป้องกันการขาดแคลนสินค้าหรือบริการในยามสงครามให้มีสินค้าและบริการที่เพียงพอแล้ว ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 สำหรับประเด็นเรื่องการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษหรืออำนาจรัฐโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองนั้น ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลมิได้กำหนดเอาไว้คงบัญญัติไว้เพียงแต่ให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้มีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานแยกต่างหากจากหน่วยงานราชการและให้มีทุนในการดำเนินงานทั้งหมดเป็นของรัฐเท่านั้น

2.1.2.2.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน

ในกรณีที่รัฐประสงค์จะให้รัฐวิสาหกิจใดมีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับภาคเอกชนอันมีวัตถุประสงค์ที่จะให้การดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับอย่างเช่นในระบบราชการแล้ว รัฐก็อาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นขึ้นในระบบกฎหมายเอกชนในรูปของบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจสามารถที่จะตอบสนองต่อสภาวการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกระบวนการในการจัดตั้ง ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถที่จะกระทำได้โดยสะดวกและรวดเร็วกว่ากระบวนการจัดตั้ง ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ”, รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, หน้า 475.

ประเภทนี้สามารถกระทำได้ด้วยการจดทะเบียนให้อยู่ในรูปแบบของบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เช่นเดียวกับในกรณีของบริษัทเอกชนทั่วไป โดยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในกฎหมายเอกชนนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

2.1.2.2.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติ เงินคงคลัง พ.ศ.2491

นอกเหนือจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชนกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชนแล้ว รัฐยังอาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นอีกประเภทหนึ่งได้โดยมติคณะมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้เป็นหน่วยธุรกิจโดยตรงของฝ่ายปกครองหรือเพื่อเป็นกิจการของรัฐในทางอุตสาหกรรมและการค้า โดยรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวจะไม่มีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอีกทั้งยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของหน่วยงานราชการหรือกระทรวงเจ้าสังกัด ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียนนั้นคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณของแผ่นดินที่หน่วยราชการหรือกระทรวงเจ้าสังกัดคอยให้การอุดหนุน

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจที่จะอยู่ในขอบเขตแห่งกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน (2.1.2.2.1) หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียน ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 (2.1.2.2.3) และต้องเป็นกิจการที่ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ในกิจการนั้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ดังนั้น เมื่อได้ทราบถึงประเภทแห่งรัฐวิสาหกิจที่สามารถดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ในหัวข้อต่อไปจึงจะขอกล่าวถึงกระบวนการในการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

2.1.3 กระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า โดยเจตนารมณ์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจ จากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลตามที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงไว้ซึ่งสถานภาพการเป็น

รัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง ด้วยวิธีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่แต่เดิมมีลักษณะเป็นก้อนให้กลายเป็นทุนที่มีลักษณะเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทที่รัฐโดยกระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นอยู่ทั้งหมด ทั้งนี้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจไม่ได้บังคับเอาไว้ว่า ในการดำเนินการกระบวนการเปลี่ยนสถานภาพแห่งรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเท่านั้น หากแต่ได้บัญญัติเอาไว้ว่า เมื่อได้ดำเนินการกระบวนการเปลี่ยนสถานภาพแห่งรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว การดำเนินการต่าง ๆ ก็จะต้องปฏิบัติทำให้เป็นไปตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเท่านั้น⁷ ดังนั้นเมื่อรัฐได้มีแนวนโยบายที่จะนำเอารัฐวิสาหกิจใดไม่ใช่บริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด มาดำเนินการกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็สามารถดำเนินการได้โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

ก. เมื่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเห็นชอบในเบื้องต้นกับการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลใดให้เป็นหุ้นในรูปแบบบริษัท จำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจก็ต้องทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางในการนำเอาทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจนั้นมาแปลงสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด

ข. เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้แปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลใดให้เป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท (ตาม ก.) แล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทขึ้นเพื่อเสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นในการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลให้เป็นหุ้นในรูปแบบบริษัท ทั้งนี้ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ โดยให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ในส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง
- 2) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 250/2544 เรื่องข้อหาหรือเกี่ยวกับแนวทางการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 4, หน้า 247.

- 3) กำหนดหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น
- 4) กำหนดชื่อบริษัท
- 5) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก
- 6) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
- 7) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26
- 8) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด
- 9) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (1) (2) (7) และ (8)
- 10) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

โดยรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลนั้นสามารถแปลงทุนเป็นหุ้นโดยการจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ และในกรณีที่จะมีการแปลงทุนเป็นหุ้นโดยการจัดตั้งเป็นหลายบริษัทนั้นจะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้ หรือรวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ จากนั้นเมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ดำเนินการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเสร็จเรียบร้อยแล้วให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จัดตั้งขึ้นนั้นให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณา

ค. เมื่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจได้รับรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จัดตั้งขึ้น (ตาม ข.) แล้ว คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทก็ได้ตามที่เห็นสมควร จากนั้นคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจจะต้องเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้แปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลนั้นให้เป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจนั้น ต่อไป

ง. โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้แปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ นี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจนั้นแล้ว ให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยให้การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทขึ้นเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ นี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการจดทะเบียนนั้น และให้ถือว่าหุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนนั้นเป็นหุ้นที่ได้มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้รัฐโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด โดยให้การดำเนินกิจการของบริษัทนั้นเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัดแล้วแต่กรณี เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้แล้วในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งในประเด็นเรื่องการดำเนินการจดทะเบียนบริษัทเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ นี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจนั้น มาตรา 22 วรรค 4 บัญญัติว่า ห้ามมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับแก่บริษัทที่ได้จัดตั้งขึ้นดังกล่าว

โดยในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้โอนหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่น ห้ามมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด ในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

จ. โดยในวันที่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท (ตาม ง.) ให้บรรดากิจการ สิทธิ นี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

1) กรณีหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้วให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้นั้นต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

2) กรณีสิทธินั้นให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย โดยที่สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจนั้นเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุ หรือกฎหมายอื่น ๆ ให้บริษัทนั้นมีสิทธิในการใช้ที่นั้นได้ต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

รายละเอียดแห่งการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามแผนภูมิ⁸ ดังต่อไปนี้



⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 109.

เมื่อได้ศึกษาถึงกระบวนการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจด้วยการนำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ในหัวข้อต่อไปจึงจะขอกล่าวถึงกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้เพื่อที่จะได้นำมาเปรียบเทียบกับกระบวนการในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในความเป็นเจ้าของในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจ

2.2 กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส: ศึกษากรณีการให้เอกสิทธิ์แก่ France Télécom ภายหลังกระบวนการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทมหาชน จำกัด

แม้ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา คือ ประมาณปี ค.ศ. 1945 ซึ่งเป็นสมัยที่รัฐบาลฝ่ายซ้ายหรือสังคมนิยมมีอำนาจในการบริหารและปกครองประเทศ วิสาหกิจเอกชนที่ประกอบกิจการสำคัญ ๆ ในทางเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศสได้ถูกโอนมาเป็นของภาครัฐแทบทั้งสิ้นก็ตาม แต่ในการดำเนินการโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นกิจการของรัฐนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ “ความไม่มีประสิทธิภาพ” ในการบริหารและการจัดการในกิจการด้านอุตสาหกรรมและการค้าซึ่งก็ส่งผลให้การประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจหลายแห่งประสบสภาพการณ์ขาดทุน ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1986 เมื่อรัฐบาลฝ่ายขวาได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งจึงได้ดำเนินนโยบายการโอนกิจการของภาครัฐกลับคืนไปสู่ภาคเอกชนซึ่งก็คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” นั้นเอง แต่ด้วยกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์เป็นการโอนสิทธิแห่งความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจไปให้กับภาคเอกชน การดำเนินการดังกล่าวได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 (รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ให้เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะดำเนินการตราเป็นรัฐบัญญัติขึ้นมาเพื่อดำเนินการดังกล่าว กรณีจึงได้มีการตราเป็นรัฐบัญญัติลงวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1986 ประกอบกับรัฐบัญญัติลงวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 1986 และรัฐบัญญัติลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1993⁹ ขึ้นมาเพื่อใช้เป็น “กฎหมายกลาง” ที่จะกำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และแม้ว่าในประเทศฝรั่งเศสจะได้มีการตรากฎหมายกลางขึ้นมาเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้วก็ตาม แต่ในบางกรณีก็อาจมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเป็นกรณีพิเศษซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นแห่งกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสได้อีก ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบกับขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนิน

⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ”, รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, หน้า 589.

กระบวนการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ในประเทศฝรั่งเศสจึงขอแบ่ง การศึกษาในหัวข้อนี้ออกเป็น แนวความคิดและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ แปรรัฐวิสาหกิจ (2.2.1) และกระบวนการเปลี่ยนสถานะของ France Télécom เป็นบริษัทมหาชน จำกัด (2.2.2)

2.2.1 แนวความคิดและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการแปรรัฐวิสาหกิจ

แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส เริ่มต้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1986 ซึ่งมีรากฐานมาจากแนวนโยบาย “การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ” จนทำให้เกิด การขยายตัวแห่งกิจการของภาครัฐจนเกินขอบเขตโดยเฉพาอย่างยิ่งในกิจการด้านอุตสาหกรรมและ การค้า กอปรกับการดำเนินงานดังกล่าวประสบกับสภาวะการขาดทุนอย่างต่อเนื่องและเป็นจำนวนมาก จึงทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการให้เงินอุดหนุนแก่กิจการของรัฐในด้าน ต่าง ๆ และด้วยข้อจำกัดทางการเงินและงบประมาณนี้เอง รัฐจึงต้องหาแหล่งเงินทุนแหล่งใหม่ ด้วยการระดมเงินออมจากภาคประชาชนอันนับได้ว่าเป็นก้าวแรกแห่งการให้ภาคประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในกิจการของภาครัฐ กอปรกับด้วยปัจจัยภายนอกประเทศไม่ว่าจะเป็นแนวนโยบายการ ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรี ตลอดจนแนวนโยบายในการแปรรัฐวิสาหกิจในประเทศ อังกฤษก็มีส่วนผลักดันให้ประเทศฝรั่งเศสจำต้องปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจอันนำไปสู่การแปร รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกิจการของรัฐในที่สุด ทั้งนี้เพื่อเป็นการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างในการ ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพและเพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายทางการเงินและ การคลังของประเทศกับยังเป็นการพัฒนากลุ่มผู้ถือหุ้นที่เป็นภาคประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น¹⁰ ดังนั้น จึงได้เริ่มมีการนำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปรรูป

โดยกระบวนการแปรรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสจำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะใน กิจการทางด้านอุตสาหกรรมและทางการค้าที่มีลักษณะของการแข่งขันกัน (les entreprises du secteur concurrentiel)¹¹ และเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหรือหากำไร (rentable)

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 241.

¹¹ ความเห็นในทำนองเดียวกัน michel DURUPTY, La privatization banalisée, AJDA 1993, p.712. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 247.

เท่านั้น ทั้งนี้เพราะในวรรคเก้าแห่งอารัมภบทรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี ค.ศ.1946¹² ได้กำหนดถึงเงื่อนไขในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเอาไว้ 2 ประการ คือ รัฐวิสาหกิจที่จะทำการแปรรูปจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะแห่งชาติ¹³ (ก) กับต้องไม่มีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยสภาพ (ข) ดังนั้นในการดำเนินการกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดเอาไว้และจำต้องเคารพต่อหลักการในรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ประการเป็นสำคัญ¹⁴ โดยในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสนั้นสามารถกระทำได้ 2 ลักษณะ คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกลาง (2.2.1.1) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ (2.2.1.2)

ทั้งนี้ กฎหมายมิได้กำหนดบทนิยามของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อพิจารณาจากรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีแนบท้ายของรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ.1993 จะพบว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องมี 2 ประการ คือ สถานะของกิจการของรัฐที่เป็น “บริษัท” (le statut de société) และการเป็นกิจการที่มีการแข่งขัน (l'appartenance au secteur concurrentiel) ทั้งนี้ ยกเว้นกรณีการแปรรูปกิจการ (Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA)) ซึ่งมีได้เป็นกิจการที่มีการแข่งขันเนื่องจากเป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐแต่เพียงผู้เดียว

¹² อารัมภบทแห่งรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1946 ซึ่งได้รับการรับรองโดยอารัมภบทแห่งรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1958 ว่ามีสถานะเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ (la valeur constitutionnelle) ได้บัญญัติไว้ในวรรคเก้าว่า “ทรัพย์สินทุกชนิด วิสาหกิจทุกแห่ง ซึ่งการใช้ประโยชน์มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะแห่งชาติหรือเป็นการผูกขาดโดยสภาพ จะต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ” อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 243.

¹³ โดยบริการสาธารณะแห่งชาตินั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ บริการสาธารณะแห่งชาติที่กำหนดเอาไว้โดยรัฐธรรมนูญ กับบริการสาธารณะแห่งชาติที่มีกำหนดเอาไว้โดยรัฐธรรมนูญ และเฉพาะแต่การบริการสาธารณะแห่งชาติที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการกระบวนการแปรรูป เช่น กิจการในด้านระบบการศึกษา (le système éducatif) การขนส่งมวลชน (les transports collectives) การคุ้มครองสุขภาพ (la protection de la santé) เป็นต้น ที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการกระบวนการแปรรูป.

¹⁴ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (le Conseil Constitutionnel) ได้มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 25 และ 26 มิถุนายน ค.ศ.1986 ว่า “การโอนรัฐวิสาหกิจซึ่งการใช้ประโยชน์มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะแห่งชาติ (les services publics nationaux) หรือเป็นการผูกขาดโดยสภาพ (le monopole de fait) ให้แก่ภาคเอกชนเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ โปรดดูรายละเอียดใน คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ Décision n° 86-207 des 25 et 26 juin 1986, JO 27 juin 1986, p. 7978 et s.; Jean Rivero, AJDA 1986, p.581; Y.Guyon, Rev. sociétés 1986, p.608. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน.

2.2.1.1 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกลาง

โดยกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกลางนั้น สามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย 2 ฉบับคือ รัฐบัญญัติที่ 86-793 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 ที่อนุญาตให้รัฐบาลกำหนดมาตรการต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคม (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986”) ประกอบรัฐบัญญัติที่ 86-912 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 ว่าด้วยวิธีดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุญาตให้ทำการแปรรูปได้ตามรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986”) (2.2.1.1.1) กับรัฐบัญญัติที่ 93-923 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1993 ว่าด้วยการแปรรูป (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1993”) (2.2.1.1.2) ทั้งนี้ในการดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกลางถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่นำมาใช้ในการดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส

2.2.1.1.1 รัฐบัญญัติที่ 86-793 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 ที่อนุญาตให้รัฐบาล กำหนดมาตรการต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคม (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986”) ประกอบรัฐบัญญัติที่ 86-912 ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 ว่าด้วยวิธีดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุญาตให้ทำการแปรรูปได้ตามรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986”)

รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 นี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่อนุญาตให้ดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้อย่างเป็นทางการ โดยมีสาระสำคัญเป็นการอนุญาตให้ดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดเอาไว้ในบัญชีแนบท้ายแห่งรัฐบัญญัติฯ ฉบับนี้ และใช้บังคับกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐบัญญัติฉบับนี้แล้วเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ใน “หุ้นฝ่ายข้างมาก” ที่รัฐถืออยู่ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมไปให้แก่ภาคเอกชน¹⁵ ดังจะเห็นได้จากในช่วงปี ค.ศ.1986 - 1988 ที่ได้มีการดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเต็มรูปแบบ (les privatizations totales)

¹⁵ ดังจะพิจารณาได้จากในบทบัญญัติแห่งมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติเอาไว้ว่า “ให้โอนกรรมสิทธิ์จากภาครัฐให้แก่เอกชน ในหุ้นฝ่ายข้างมากที่รัฐถืออยู่ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในบัญชีแนบท้ายรัฐบัญญัตินี้...”

กล่าวคือ รัฐมิได้คงไว้ซึ่งสิทธิในรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินกระบวนการแปรรูปแล้วอีกต่อไป¹⁶ ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 แล้วก็ได้มีการตรารัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 ขึ้นมา เพื่อเป็นการกำหนดถึงเงื่อนไขรายละเอียดต่าง ๆ และให้สามารถดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ได้กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายแห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 ได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 ได้กำหนดถึงรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ เช่น การกำหนดวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, การจัดตั้งคณะกรรมการการแปรรูปเพื่อประเมินราคาหุ้นของรัฐวิสาหกิจ, การจำกัดการถือครองหุ้นของชาวต่างชาติ, การกำหนดให้มีหุ้นที่มีลักษณะพิเศษ รวมทั้งการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่ผู้ถือหุ้นรายย่อยและพนักงานลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ

2.2.1.1.2 รัฐบัญญัติที่ 93-923 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1993 ว่าด้วยการแปรรูป (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “รัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1993”)

สำหรับรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1993 นี้ แม้โดยหลักการจะเป็นกฎหมายที่ยังคงไว้ซึ่งหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ในการดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 และรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 ก็ตาม กล่าวคือ แม้ในรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1993 จะมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดถึงรายชื่อแห่งรัฐวิสาหกิจที่ได้รับอนุญาตให้สามารถดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในบัญชีแนบท้ายแห่งรัฐธรรมนูญฯ และในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าวก็มีความมุ่งหมายหลักที่จะเป็นการโอนสิทธิในหุ้นฝ่ายข้างมากของรัฐวิสาหกิจที่รัฐถืออยู่ไปให้แก่ภาคเอกชนเช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 ก็ตาม แต่ในรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1993 ก็ได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 บางกรณี เช่น การเพิ่มบทบาทและอำนาจของคณะกรรมการการแปรรูปในการประเมินมูลค่าการแลกเปลี่ยนหุ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคัดเลือกกลุ่มผู้รับโอนหุ้นในกรณีที่มีการโอนหุ้นนอกตลาดหลักทรัพย์, การกำหนดมาตรการการจำกัดการถือครองหุ้นของต่างชาติให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์แห่งชาติ รวมทั้งการแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องหุ้นที่มีลักษณะพิเศษและเพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ”, รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, หน้า 226.

2.2.1.2 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ

สำหรับกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ ถือได้ว่าเป็นการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นมาเพื่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะ และเป็นกระบวนการที่ใช้ไม่บ่อยนักเมื่อเทียบกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกลาง กล่าวคือ เป็นข้อยกเว้นแห่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายกลาง (2.2.1.1) ดังจะเห็นได้จากการแปรรูปของบริษัทแห่งชาติ “Télévision Française 1” หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ T.F. 1 ได้กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญที่ 86-1067 ลงวันที่ 30 กันยายน 1986 ว่าด้วยเสรีภาพในการสื่อสาร โดยกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะมักจะนำมาใช้สำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีขอบเขตที่จำกัดหรืออาจต้องมีการกำหนดเป็นเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเติม ขึ้นมาจากบทบัญญัติโดยทั่วไปซึ่งเป็นกฎหมายกลาง เช่น ในกรณีของลักษณะเฉพาะแห่งการประกอบกิจการหรือเป็นกิจการที่มีภาวะเบียดเบียนที่กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด ตัวอย่างเช่น ในกิจการด้านการเงิน การพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ การสาธารณสุขูปโภค การขนส่ง รวมทั้งการโทรคมนาคม เป็นต้น¹⁷

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางแห่งจะได้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ ดังเช่น ในกรณีของการแปรรูปบริษัทแห่งชาติ “Télévision Française 1” ที่ได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 30 กันยายน 1986 ก็ตาม แต่โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่บัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 30 กันยายน 1986 ก็เป็นไปในทำนองเดียวกับหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1986 ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 และรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1993 เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนในการกำหนดแนวทางพื้นฐานต่างก่อนที่จะได้ดำเนินการแปรรูปหรือวิธีการในการแปรรูป ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 59 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 30 กันยายน 1986 ซึ่งได้กำหนดให้นำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าของรัฐวิสาหกิจโดยคณะกรรมการการแปรรูปตามมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 6 สิงหาคม 1986 มาใช้บังคับด้วย หรือตามบทบัญญัติมาตรา 55 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 30 กันยายน 1986 ที่ได้กำหนดถึงวิธีการโอนทุนของบริษัทแห่งชาติ

17

ดู Pierre Guislain, The privatization challenge: A Strategic, Legal and Institutional Analysis of International Experience, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 1997 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ”, รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์เสนอต่อ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, หน้า 262.

“Télévision Française 1” ด้วยการโอนหุ้นส่วนหนึ่งผ่านกระบวนการของตลาดหลักทรัพย์ ส่วนหนึ่งโอนให้แก่กลุ่มผู้รับโอนนอกตลาดหลักทรัพย์ที่ได้รับคัดเลือกและอีกส่วนหนึ่งโอนให้แก่พนักงานลูกจ้างของบริษัทเป็นต้นมาใช้บังคับด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 30 กันยายน 1986 ก็ได้มีการกำหนดถึงรายละเอียดที่เป็นเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเติมขึ้นในบางขั้นตอนให้มีความชัดเจนและมีลักษณะเฉพาะเจาะจงขึ้น เช่น ในกรณีของการกำหนดสัดส่วนการโอนหุ้นของบริษัทแห่งชาติ “Télévision Française 1” ให้แก่เอกชนไว้อย่างชัดเจนสำหรับการโอนหุ้นในแต่ละกรณี เป็นต้น¹⁸

เมื่อได้ทราบถึงแนวความคิดและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสแล้ว เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบถึงการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงกระบวนการเปลี่ยนสถานะ France Télécom เป็นบริษัทมหาชน จำกัด

2.2.2 กระบวนการเปลี่ยนสถานะของ France Télécom เป็นบริษัทมหาชน จำกัด

ด้วยข้อจำกัดแห่งกิจการไปรษณีย์และบริการโทรคมนาคม (service de la poste et des télécommunications) ซึ่งเป็นหน่วยงานโดยตรงของฝ่ายปกครอง (la collectivité publique) ที่ไม่มีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลและเป็นกิจการที่ยังมิได้มีการแบ่งทุนออกเป็นหุ้นจึงทำให้ในการดำเนินกระบวนการแปรรูปกิจการโทรศัพท์ (France Télécom) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกิจการไปรษณีย์และบริการโทรคมนาคมจึงยังมีโอกาสที่จะกระทำได้ในทันทีตามกระบวนการที่กำหนดเอาไว้สำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป โดยการดำเนินกระบวนการแปรรูปกิจการโทรศัพท์ (France Télécom) นั้นจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามลำดับเพื่อให้กิจการโทรศัพท์ (France Télécom) อยู่ในสถานะที่พร้อมจะทำการแปรรูปได้เสียก่อน กรณีจึงต้องดำเนินการแบ่งทุนของกิจการไปรษณีย์และบริการโทรคมนาคมออกเป็นหุ้นเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อที่จะได้เป็นการเตรียมความพร้อมให้กิจการโทรศัพท์ (France Télécom) อยู่ในสถานะที่พร้อมจะดำเนินการกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคต โดยกระบวนการในการเตรียมความพร้อมเพื่อดำเนินการแปรรูปกิจการโทรศัพท์ (France Télécom) สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอนคือ การปฏิรูปกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์ (2.2.2.1), การ

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 298.

เปลี่ยนสถานะกิจการโทรศัพท์ (France Télécom) เป็นบริษัทมหาชนจำกัด (2.2.2.2) และการแปรรูปบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom (2.2.2.3)¹⁹

2.2.2.1 การปฏิรูปกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์

กระบวนการในการเตรียมความพร้อมเพื่อการแปรรูปกิจการโทรศัพท์ (France Télécom) ขั้นตอนแรก ก็คือ การปฏิรูปกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์ ด้วยเหตุที่กิจการไปรษณีย์และบริการโทรคมนาคมเป็นหน่วยงานโดยตรงของฝ่ายปกครองและยังไม่อยู่ในสถานภาพที่พร้อมจะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ในทันทีตามกระบวนการที่กำหนดเอาไว้สำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ดังนั้นเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้กิจการโทรศัพท์ (France Télécom) อยู่ในสถานะที่พร้อมจะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคตแล้ว ในขั้นตอนแรกจึงได้ทำการปฏิรูปกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์ ด้วยการจัดโครงสร้างทางองค์กรใหม่ โดยรัฐบัญญัติที่ 90-568 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1990 ซึ่งมีผลทำให้เป็นการแยกกิจการทั้งสองประเภทออกจากกันและมอบสถานภาพความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแก่กิจการทั้งสองประเภทภายใต้ชื่อใหม่ที่เรียกว่า la Poste (สำหรับกิจการไปรษณีย์) และ France Télécom (สำหรับกิจการโทรคมนาคม)²⁰ และทำให้กิจการทั้งสองแห่งมีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (les personnes morales de droit public) อันเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1990 ได้เรียกนิติบุคคลมหาชนทั้งสองแห่งว่า “ผู้ประกอบการมหาชน” (l'exploitant public)²¹ และการที่ France Télécom มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งนี้เอง จึงทำให้ France Télécom อยู่ภายใต้อำนาจชี้ขาดของภาครัฐ

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 324.

²⁰ มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1990 ซึ่งบัญญัติเอาไว้ว่า “ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1990 ให้จัดตั้งนิติบุคคลมหาชนสองแห่งขึ้นโดยมีชื่อเรียกตามลำดับว่า La Poste และ France Télécom ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรียุติบริบาลด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม และต่อไปจะเรียกนิติบุคคลมหาชนทั้งสองแห่งว่าผู้ประกอบการมหาชน” อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน หน้า 325.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 325.

โดยการปฏิรูปกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์นี้ยังก่อให้เกิดผลที่ตามมาอีกหลายประการ เช่น ทำให้ France Télécom มีความเป็นเอกเทศในด้านการจัดการ (une autonomie de gestion) และในทางบัญชีและงบประมาณ (régime fiscal) ตามเงื่อนไขที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายเอกชน (ตามมาตรา 14 บรรคแรกแห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1990)²² กล่าวคือ ก่อนการปฏิรูปไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์ ในปี ค.ศ. 1990 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการโทรศัพท์กับ France Télécom เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะระหว่างพลเมืองกับรัฐบนพื้นฐานของเอกสิทธิ์ของรัฐที่มีอยู่เหนือผู้ใช้บริการทั่วไป บรรดาอรรถคดีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในงานโทรคมนาคม France Télécom ก็จะต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายปกครอง แต่ภายหลังจากที่ได้มีการปฏิรูปกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์แล้ว ในรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1990 ได้กำหนดเอาไว้โดยชัดแจ้งว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง France Télécom กับผู้ใช้บริการและบุคคลภายนอกให้เป็นไปตามกฎหมายแพ่งและบรรดาอรรถคดีข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (les juridictions judiciaires) ยกเว้นคดีข้อพิพาทในบางกรณีเท่านั้นที่จะทำให้คดีข้อพิพาทดังกล่าวภายใต้อำนาจของศาลปกครอง (la jurisdiction administrative) (ตามมาตรา 25 แห่งรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1990) ทั้งนี้โดยจะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงและลักษณะของคดีข้อพิพาทเป็นรายกรณีไป เช่น คดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่จัดให้เป็นสาธารณสมบัติ หรือที่เกี่ยวกับการเวนคืนทรัพย์สินเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น²³ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเฉพาะคดีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจเหนือซึ่งมีลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครองเท่านั้นที่จะอยู่ภายใต้การพิจารณาและตรวจสอบของศาลปกครอง ส่วนสถานภาพของพนักงาน France Télécom นั้น แม้จะมีการปฏิรูปกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์แล้วก็ตาม สถานภาพของพนักงานของ France Télécom ก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง กล่าวคือ พนักงานของ France Télécom ยังคงมีสถานภาพความเป็นเจ้าหน้าที่ทั่วไปของรัฐ (le statut general de fonctionnaire) อยู่เช่นเดิม ทั้งนี้พนักงานยังคงได้รับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองในด้านแรงงานและการประกันสังคมตามสิทธิและความคุ้มครองที่เคยได้รับก่อนมีการปฏิรูปกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์ อีกทั้งยังมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะอีกประการหนึ่งด้วย²⁴

22 เรื่องเดียวกัน, หน้า 327.

23 เรื่องเดียวกัน, หน้า 329.

24 เรื่องเดียวกัน, หน้า 330.

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างรัฐกับกิจการไปรษณีย์และบริการโทรคมนาคมภายหลังที่ได้ดำเนินการปฏิรูปกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์แล้วก็จะเห็นว่ามีส่วนสถานภาพทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายไทย กล่าวคือ การปฏิรูปกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์มีลักษณะของการที่รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่ของรัฐในบางส่วนไปให้กับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นผู้ดำเนินการแทนอันเป็นการกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการแยกต่างหากจากรัฐไม่ว่าจะเป็นในด้านการเงินที่กำหนดให้มีความเป็นเอกเทศทางด้านกฏระเบียบและงบประมาณโดยจะต้องมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำเนินการหรือการที่กำหนดให้จะต้องมีอำนาจในการดูแล บริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง โดยในลักษณะดังกล่าวนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงควรมีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับเอกชนอันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐ

2.2.2.2 การเปลี่ยนสถานะกิจการโทรศัพท์ (France Télécom) เป็นบริษัทมหาชน จำกัด

กระบวนการในประการต่อมา ก็คือ การเปลี่ยนสถานะกิจการโทรศัพท์ (France Télécom) มาเป็นบริษัทมหาชน จำกัด แม้โดยผลแห่งการปฏิรูปกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์โดยรัฐบัญญัติที่ 90-568 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1990 จะมีผลทำให้เป็นการจัดโครงสร้างและการแยกกิจการทั้งสองประเภทออกจากกันกับทั้งยังได้มอบสถานภาพความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนให้แก่กิจการทั้งสองประเภทภายใต้ชื่อที่เรียกว่า la Poste (สำหรับกิจการไปรษณีย์) และ France Télécom (สำหรับกิจการโทรคมนาคม) อันเป็นการปรับปรุงโครงสร้างในกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์ที่แต่เดิมมีสถานภาพเป็นเพียงหน่วยงานหรือกิจการของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาและไม่มีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลให้กลายมาเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (les personnes morales de droit public) อันเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่กิจการโทรศัพท์ (France Télécom) ยังไม่อยู่ในสถานะที่พร้อมจะทำการแปรรูปได้ในทันทีตามกระบวนการที่กำหนดเอาไว้สำหรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากทุนของกิจการ France Télécom ยังมิได้ดำเนินการระดมทุนให้เป็นหุ้น การดำเนินการระดมทุนแปรรูปในกิจการ France Télécom จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามลำดับเพื่อให้กิจการ France Télécom อยู่ในสถานะที่พร้อมจะดำเนินการระดมทุนแปรรูปตามขั้นตอนโดยทั่วไป ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1996 จึงได้ดำเนินการเปลี่ยนสถานะกิจการโทรศัพท์ (France Télécom) มาเป็นบริษัทมหาชน จำกัด

โดยรัฐบัญญัติที่ 96-660 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1996²⁵ ทั้งนี้เพื่อให้ทุนของกิจการ France Télécom ที่มีลักษณะก่อนกลายมาเป็นทุนที่มีลักษณะเป็นหุ้นและอยู่สถานะที่พร้อมจะดำเนินการกระบวนการแปรรูปในกิจการ France Télécom ได้โดยสะดวก โดยเมื่อได้ดำเนินการกระบวนการเปลี่ยนสถานะกิจการโทรศัพท์ (France Télécom) มาเป็นบริษัทมหาชน จำกัด แล้ว ย่อมทำให้บริษัทแห่งชาติ France Télécom อยู่ภายใต้บังคับแห่งระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับบริษัทมหาชน จำกัด โดยทั่วไป (รัฐบัญญัติที่ 66-537 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 1966 ว่าด้วยบริษัทพาณิชย์) กับทั้งบริษัทแห่งชาติ France Télécom ก็จะมีสถานภาพเป็นเพียงผู้ประกอบการ (l'opérateur) เช่นเดียวกับผู้ประกอบการตามปกติโดยทั่วไป²⁶ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้ดำเนินการกระบวนการเปลี่ยนสถานะกิจการโทรศัพท์ (France Télécom) มาเป็นบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom และอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชนก็ตาม แต่การที่รัฐยังถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่งแห่งทุนของบริษัทแห่งชาติ France Télécom จึงทำให้บริษัทแห่งชาติ France Télécom ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลและชี้ขาดโดยรัฐ เช่นเดียวกับการเปลี่ยนสถานภาพของหน่วยงานภาครัฐไปเป็นหน่วยงานของเอกชนในกรณีของ SEITA

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างรัฐกับกิจการโทรศัพท์ France Télécom ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการเปลี่ยนสถานะกิจการโทรศัพท์ (France Télécom) มาเป็นบริษัทมหาชน จำกัดแล้ว ก็จะได้เห็นว่าบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom มีสถานะทางกฎหมายเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ภายหลังจากที่ได้นำเอา รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลมาดำเนินการกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วย ทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะเมื่อได้นำเอากิจการโทรศัพท์ (France Télécom) มาดำเนินการกระบวนการเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทมหาชน จำกัด แล้ว บริษัทมหาชน จำกัด France Télécom ก็ย่อมต้องอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชนเช่นเดียวกับผู้ประกอบการโดยทั่วไป

²⁵ รัฐบัญญัติที่ 96-660 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1996 ว่าด้วยบริษัทแห่งชาติ France Télécom ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 1990 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 1-1 ว่า “ให้ France Télécom เปลี่ยนสถานะของนิติบุคคลมหาชนไปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด France Télécom นับตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 1996 ซึ่งรัฐเป็นผู้ถือหุ้นอยู่โดยตรงเกินกว่ากึ่งหนึ่งแห่งทุน อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 331.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 332.

2.2.2.3 การแปรรูปบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom

แม้ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการปฏิรูปกิจการไปรษณีย์และกิจการโทรศัพท์ ด้วยการแยกกิจการทั้งสองประเภทออกจากกันและได้ดำเนินการกระบวนการเปลี่ยนสถานะกิจการโทรศัพท์ (France Télécom) มาเป็นบริษัทมหาชน จำกัด โดยรัฐบัญญัติที่ 96-660 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1996 แล้วก็ตาม แต่ขั้นตอนประการสุดท้ายในการดำเนินการกระบวนการแปรรูปบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom ก็คือ การนำเอาหุ้นที่มีลักษณะเป็นหุ้นของบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom ออกจำหน่ายจ่ายโอนไปให้กับภาคประชาชนจนสัดส่วนความเป็นเจ้าของในบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom เหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการกระบวนการแปรรูปบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom ทั้งสองครั้งที่รัฐได้นำเอาหุ้นของบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom ออกจำหน่ายจ่ายโอนไปให้กับภาคประชาชนนั้น ปรากฏว่าเป็นแต่เพียงการโอนหรือจำหน่ายหุ้นฝ่ายข้างน้อยในบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom เท่านั้น โดยรัฐยังคงถือหุ้นในบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom อยู่เป็นจำนวนมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งแห่งหุ้นทั้งหมด การดำเนินการกระบวนการแปรรูปบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom จึงยังมีอาจเกิดขึ้นเลย ทั้งนี้โดยเหตุผลที่รัฐได้ดำเนินการโอนขายหุ้นฝ่ายข้างน้อยในบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom นั้นก็มีเหตุผลอันเนื่องมาจากการดำเนินงานแห่งบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom มีความจำเป็นที่จะต้องหาแหล่งเงินทุนจำนวนมากเพื่อมาใช้ในการดำเนินงาน แต่ด้วยเหตุที่รัฐไม่อยู่ในสถานะที่พร้อมจะรับผิดชอบได้เองทั้งหมด รัฐจึงได้ใช้วิธีการระดมทุนจากภาคประชาชนด้วยการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในความเป็นเจ้าของในบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom กอปรกับด้วยเหตุที่รัฐยังคงต้องการที่จะคงไว้ซึ่งการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานในบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom อยู่ด้วยแล้ว การดำเนินการกระบวนการแปรรูปบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom ด้วยการให้ภาคประชาชนเข้ามาเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นในกิจการแห่งบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom ในลักษณะที่จะทำให้ส่วนของการลงทุนของรัฐมีจำนวนลดน้อยลงเกินกว่ากึ่งหนึ่งแห่งหุ้นของบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom จึงไม่สามารถตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐได้ ดังนั้นจึงได้ดำเนินการโอนขายหุ้นในบางส่วนหรือส่วนข้างน้อยของรัฐในบริษัทมหาชน จำกัด France Télécom ให้กับภาคประชาชน โดยอาศัยอำนาจตามรัฐกฤษฎีกาที่ 93-1401 ลงวันที่ 3 กันยายน 1993 ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้กับภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนกับภาครัฐในสัดส่วนที่ได้กำหนดไว้

บทที่ 3

การให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายมหาชนที่แปลงสภาพไปเป็น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายเอกชน

ในอดีตที่มีการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้องค์พระมหากษัตริย์จะทรงไว้ซึ่งอำนาจเสรีเด็ดขาดในการบริหารปกครองประเทศ¹ ไม่ว่าจะเป็อำนาจในการออกคำสั่งหรือกฎหมายได้ด้วยตนเอง อีกทั้งคำสั่งหรือกฎหมายดังกล่าวก็มีผลหรือสภาพบังคับในทันทีโดยไม่ต้องได้รับการยินยอมหรือดำเนินการใด ๆ อีกก็ตาม แต่การที่องค์พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจดังกล่าวไม่อาจเรียกได้ว่าองค์พระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครองทรงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในการบริหารปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะองค์พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือกฎหมาย กฎหมายกับองค์พระมหากษัตริย์ในบางครั้งแยกจากกันไม่ออก ดังจะเห็นได้จาก คำสั่งหรือพระบรมราชโองการขององค์พระมหากษัตริย์ซึ่งมีผลหรือสภาพบังคับเป็นกฎหมายและสามารถใช้บังคับกับประชาชนได้ในทันที กับทั้งการที่องค์พระมหากษัตริย์ไม่อาจถูกฟ้องร้องเป็นจำเลยทั้งในทางแพ่งหรือทางอาญา โดยการทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ในแบบผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครองซึ่งเป็อำนาจที่ผู้ปกครองสามารถจะกระทำต่อผู้อยู่ใต้การปกครองในฐานะที่ผู้ปกครองมีอำนาจเหนือกว่าได้ และไม่อาจจะเรียกได้ว่าองค์พระมหากษัตริย์หรือเหล่าบรรดาขุนนางทรงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในการบริหารปกครองประเทศ เพราะการจะเรียกได้ว่าองค์พระมหากษัตริย์หรือเหล่าบรรดาขุนนางทรงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในการบริหารปกครองประเทศนั้นจะต้องเป็นกรณีทีบุคคลทุกคนในรัฐไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้อยู่ใต้ปกครองต่างต้องอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายเดียวกัน และภายใต้ในระบบกฎหมายเดียวกันนั้นเอง บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือบุคคลอื่น

¹ ดังเช่น ในอดีตที่คนฝรั่งเศสเคยชินกับการใช้เอกสิทธิ์ (Privilege) ของเจ้าหน้าที่ปกครอง (Autorité administrative) ซึ่งเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ หรือในประเทศอังกฤษได้มีการกำเนิดขึ้นของหลัก "The King can do no wrong" ซึ่ง Bracton ได้อธิบายว่า "พระมหากษัตริย์ไม่ต้องอยู่ภายใต้มนุษย์ผู้ใด แต่ต้องอยู่ภายใต้พระเจ้าและกฎหมาย พระมหากษัตริย์ไม่สามารถถูกฟ้องในศาลของพระองค์เอง พระมหากษัตริย์สามารถเป็นโจทก์ได้แต่ไม่สามารถถูกฟ้องเป็นจำเลยได้" อ้างถึงใน ไผทชิต เอกจริยกร, "เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 20.

โดยทั่วไป ดังนั้น เมื่อองค์พระมหากษัตริย์กับเหล่าบรรดาขุนนางต่างทรงอยู่เหนือกฎหมาย อีกทั้งอำนาจในการบริหารปกครองประเทศที่แท้จริงต่างก็ทรงอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์โดยมีเหล่าบรรดาขุนนางเป็นแต่เพียงเครื่องมือในการบริหารปกครองประเทศและไม่สามารถมีบุคคลใดมาคัดค้านการดำเนินงานของพระองค์ได้แล้ว กรณีจึงไม่อาจเรียกได้ว่า องค์พระมหากษัตริย์หรือเหล่าบรรดาขุนนางไว้ซึ่งเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษในการบริหารปกครองประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นการปกครองด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต่างก็ต้องอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายเดียวกัน จึงได้เกิดแนวคิดในอำนาจอธิปไตยใหม่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” ขึ้นมาแทนที่อธิปไตยเป็นขององค์พระมหากษัตริย์ และได้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวออกเป็น 3 ส่วน โดยผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยให้แต่ละฝ่ายตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการให้หลักประกันในการใช้อำนาจอธิปไตยว่า การใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะหรือเป็นไปเพื่อคุ้มครองและรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่น กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า ในการบริหารปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ใช่เป็นดำเนินงานเพื่อประโยชน์แห่งองค์พระมหากษัตริย์อีกต่อไป แต่เป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะหรือความต้องการโดยรวมของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมซึ่งเป็นเจ้าของแห่งอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเป็นผู้ดำเนินการแทน และภายใต้การปกครองในระบบนิติรัฐนี้เอง บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้อยู่ใต้การปกครองต่างก็ต้องอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายเดียวกัน เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้เอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแก่บุคคลใดเอาไว้เป็นกรณีพิเศษ ดังนั้น องค์พระมหากษัตริย์กับเหล่าบรรดาขุนนางจึงไม่อาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจอย่างเช่นในอดีตที่เป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทั้งนี้เพราะในการบริหารปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยจะต้องกระทำโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายและภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้เท่านั้น

ดังเช่นที่ Robespierre² ได้กล่าวเอาไว้ ภายหลังจากปฏิวัติครั้งใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 ว่า “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ถูกทำลายลงแล้ว ชนชั้นขุนนางชนชั้นพระได้ปลดการไปแล้ว ยุคแห่งความเสมอภาคได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว³” ทั้งนี้โดยก่อนที่จะมีการปฏิวัติครั้งใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 ประชาชนไม่พึงพอใจในการปกครองประเทศของผู้ปกครองที่กดขี่เข้มแข็งเขาเปรียบประชาชนและไม่สนใจในความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้นเมื่อเกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ผู้ก่อการปฏิวัติจึงได้การประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะรับรองถึงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงและการรับประกันแก่ปัจเจกชนว่าจะไม่ได้รับการข่มเหงจากชนชั้นปกครองอีกต่อไป โดยในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) ดังกล่าว เป็นการแสดงให้เห็นถึงการยกเลิกกลุ่มอภิสิทธิ์ชนตั้งแต่ระดับล่างไปจนถึงประมุขแห่งประเทศและเป็นการประกาศรับรองความเสมอภาคของปัจเจกชนโดยกฎหมายซึ่งก็หมายความว่าทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย ผู้ปกครอง ผู้ใช้กฎหมายต้องปฏิบัติและใช้กฎหมายแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน⁴ ภายใต้อำนาจการปกครองประเทศในระบอบนิติรัฐ

สำหรับประเทศไทยก็เช่นกัน ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 อันเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การที่องค์พระมหากษัตริย์และเหล่าบรรดาขุนนางซึ่งเป็นข้าราชการบริพารทรงแสดงอำนาจในการออกคำสั่งที่จะบังคับเอากับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองได้โดยฝ่ายเดียวอีกทั้งเมื่อใช้อำนาจเช่นนั้นไปแล้ว องค์พระมหากษัตริย์และเหล่าบรรดาขุนนางก็ไม่มี ความรับผิดชอบใด ๆ เลยนั้น (แต่สำหรับเหล่าบรรดาข้าราชการบริพาร แม้อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลได้ก็ตาม แต่ก็ได้มีการกำหนดถึงหลักเกณฑ์ที่ยุ่งยากและเป็นพิเศษเอาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของกฎ

² โรเบสปีแยร์เป็นผู้นำกลุ่มมงตาญญาร์ดคนหนึ่งที่ยึดระบอบสาธารณรัฐ เป็นสมาชิกของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและเป็นผู้เสนอนโยบายก่อความสยดสยองอันนำไปสู่ยุคแห่งความสยดสยองของฝรั่งเศสที่นำพาความตายมาสู่ประชาชน นักการเมือง ผู้ก่อการปฏิวัติโดยการประหารชีวิตด้วยกิโยตินและในที่สุดโรเบสปีแยร์ก็ถูกประหารชีวิตด้วยกิโยตินเช่นกันในปี 1794 อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักแห่งความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส (online)”. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=137>. (25 มิถุนายน 2544).

³ Olivier Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, Paris, Edition du Seuil, p.359 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ฉบับที่ 60 รวมทั้งในคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 520/121 และคำพิพากษาฎีกาที่ 1106/2473 ที่ได้วางแนวบรรทัดฐานเอาไว้ว่า “ถ้าปรากฏว่าผู้ที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยเป็นกระทรวงหรือกรม กระทรวงหรือกรมนั้น ๆ จะยอมมาเป็นจำเลยในศาลหรือไม่ก็ได้”⁵) กรณีก็ไม่อาจเรียกได้ว่าองค์พระมหากษัตริย์และเหล่าบรรดาขุนนางที่เป็นข้าราชการบริพารทรวงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือเอกชนทั่วไป ทั้งนี้เพราะในการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ องค์พระมหากษัตริย์และเหล่าบรรดาขุนนางต่างก็ทรงอยู่เหนือกฎหมาย กฎหมายกับองค์พระมหากษัตริย์ในบางครั้งแยกจากกันไม่ออก ดังจะเห็นได้จาก คำสั่งหรือพระบรมราชโองการขององค์พระมหากษัตริย์ซึ่งมีผลหรือสภาพบังคับเป็นกฎหมายและสามารถใช้นบังคับกับประชาชนได้ในทันที และการที่องค์พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจเสรีเด็ดขาดในการบริหารปกครองประเทศนี้ จึงทำให้องค์พระมหากษัตริย์ไม่อาจถูกฟ้องร้องได้ไม่ว่าทางแพ่งหรืออาญาและในลักษณะดังกล่าวก็จะมีผลไปถึงเหล่าบรรดาข้าราชการบริพารซึ่งเป็นเครื่องมือขององค์พระมหากษัตริย์ในการบริหารปกครองประเทศด้วย

ครั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พุทธศักราช 2475 จากการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันเป็นการปกครองด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การบริหารปกครองประเทศจึงไม่ใช่เป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ขององค์พระมหากษัตริย์อีกต่อไป แต่เป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของปวงชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและภายใต้การปกครองในระบบประชาธิปไตยนี้เอง บุคคลทุกคนต่างก็ต้องอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายเดียวกัน องค์พระมหากษัตริย์และเหล่าบรรดาขุนนางไม่อาจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษใด ๆ เพื่อประโยชน์ของตนได้อีก แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะหรือเพื่อเป็นการคุ้มครองและรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่นแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงอาจมอบเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษให้แก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังจะเห็นได้จาก ในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในปัจจุบันพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม บทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงได้มอบเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษในบางกรณีให้แก่ฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการออกคำสั่ง, การใช้กำลังบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งโดยไม่ต้องขออนุญาตจากศาลก่อน, การให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจ หรือการให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น ดังนั้นแม้จะเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ใน

⁵ ไผทชิต เอกจริยกร, “เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย”, หน้า 9.

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับภาคเอกชนก็ยังมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกันอยู่ ซึ่งก็สามารถอธิบายได้ว่าเป็นเพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษในบางกรณี ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่นหรือเพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะ ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้กล่าวว่า ในรัฐเสรีประชาธิปไตย “ผู้ปกครองที่แท้จริง คือ กฎหมายไม่ใช่มนุษย์” (Government of laws, not of men)⁶

ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ด้วยวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองเป็นการดำเนินงานเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะกับทั้งเพื่อเป็นการรับรองหรือคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่นแล้ว จึงทำให้ฝ่ายปกครองสามารถคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษในบางกรณีจากรัฐได้ ทั้งนี้เพราะในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองดังกล่าว บางครั้งอาจมีการขัดกันซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะกับผลประโยชน์ของเอกชน ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพแล้ว จึงจำเป็นต้องมอบเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษในบางกรณีให้กับฝ่ายปกครองเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจก็เป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อมุ่งตอบสนองต่อความต้องการในปัจจุบันขั้นพื้นฐานของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมเช่นกัน ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกิจการของรัฐสามารถที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะกับเพื่อเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวมแล้ว รัฐวิสาหกิจซึ่งมีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงอาจได้รับไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษหรืออำนาจรัฐ โดยเฉพาะของฝ่ายปกครองในบางประการจากรัฐได้เช่นกัน โดยในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้รัฐวิสาหกิจมีลักษณะผสมระหว่างการเป็นวิสาหกิจเอกชนกับวิสาหกิจมหาชน กล่าวคือ แม้แนวคิดและวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจควรที่จะมีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับเอกชนก็ตาม แต่เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะหรือเพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวมแล้ว รัฐวิสาหกิจจึงอาจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษหรืออำนาจรัฐโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองจากรัฐได้ ทั้งนี้โดยการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ต้องเป็นไป

⁶ “Article XXX of the Massachusetts Constitution of 1780”, in J.ROLAND PENNOCK, *Administration and the Rule of Law*, New York, 1941, p 9. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม)”, *วารสารกฎหมาย* ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (2540): 23.

เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติงานสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวย่อมเป็นการดำเนินงานที่มีผลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน

ดังเช่นที่ท่านศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ได้ให้ความเห็นเอาไว้ว่า “ด้วยรัฐวิสาหกิจมีทั้งที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย และรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางการค้าหรืออุตสาหกรรม เช่น โรงงานยาสูบ องค์การคลังสินค้า บริษัทการบินไทย จำกัด(มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และในระบอบกฎหมายมหาชนมีแนวคิดพื้นฐานว่า ประโยชน์แห่งสาธารณะหรือประโยชน์มหาชน (Public interest) (ซึ่งหมายถึง ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้เสียร่วมกันของพลเมืองทั้งหลาย) ย่อมอยู่เหนือประโยชน์ส่วนบุคคล (Individual interest) ดังนั้น รัฐหรือบุคคลมหาชน เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่คุ้มครองประโยชน์มหาชนในระดับท้องถิ่นจึงต้องสามารถใช้เอกสิทธิ์ (Privilege) ซึ่งไม่อาจมีได้ภายใต้กฎหมายเอกชน ทั้งนี้เพียงเท่าที่จำเป็นในการคุ้มครองประโยชน์มหาชน เอกสิทธิ์ดังกล่าวก็คือ การดำเนินงานโดยใช้อำนาจบังคับซึ่งได้แก่การแสดงเจตนาโดยฝ่ายเดียวของรัฐหรือบุคคลมหาชนที่มีผลในทางกฎหมาย กล่าวคือ ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ทั้งนี้การที่กฎหมายมหาชนได้ให้การรับรองถึงเอกสิทธิ์ของรัฐและนิติบุคคลมหาชนนั้น ก็เพื่อให้ประโยชน์สาธารณะได้รับการคุ้มครองในกรณีที่เกิดการขัดแย้งกันระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนบุคคล”⁷

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อได้ทราบถึงแนวความคิดในการให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครองหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ในหัวข้อต่อไปจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงความหมายและประเภทของคำว่า “เอกสิทธิ์” (3.1), ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (3.2), ขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (3.3), ปัญหาอันเกิดจากการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็น

⁷ อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, “ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย”, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 3 เล่มที่ 9 (กันยายน - ธันวาคม พ.ศ.2554): 7-9.

หุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (3.4) และข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจ ภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น: ศึกษาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 (3.5)

3.1 ความหมายและประเภทของคำว่า “เอกสิทธิ์”

ด้วยขอบเขตแห่งการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยไม่ได้จำกัด ขอบเขตแห่งการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจเฉพาะแต่เพียงเท่าที่บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจเท่านั้น รัฐวิสาหกิจยังอาจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ได้โดยผลแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายในระดับอื่น ๆ ได้อีก เช่น ตามที่บัญญัติเอาไว้ในพระราชบัญญัติฉบับอื่นอันเป็น กฎหมายกลาง, พระราชกฤษฎีกา หรือมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้เพื่อเป็นการจำกัดขอบเขตแห่งการศึกษา ในครั้งนี้ ผู้เขียนจึงขอจำกัดขอบเขตแห่งการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจเฉพาะแต่เพียงเท่าที่ บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น กรณีจึงจำเป็นต้องให้ความหมายหรือคำ นิยามและประเภทของเอกสิทธิ์ที่จะทำการศึกษาในครั้งนี้ คือ ความหมายของคำว่า “เอกสิทธิ์” (3.1.1) และประเภทของเอกสิทธิ์ (3.1.2)

3.1.1 ความหมายของคำว่า “เอกสิทธิ์”

คำว่า “เอกสิทธิ์” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Privilege ซึ่งมีรากศัพท์มาจากคำใน ภาษาลาตินว่า Privilegium (Privus = เฉพาะ และ Legis = กฎหมาย) หมายถึง สิทธิซึ่งให้เป็นพิเศษ แก่บุคคลหนึ่งยิ่งกว่าบุคคลอื่น หรือการยกเว้นให้ปลอดจากภาระอันใดอันหนึ่งซึ่งบุคคลอื่นไม่มีโอกาส ได้รับสิทธินี้⁸ และในพจนานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 ก็ได้ให้คำนิยามเอาไว้ เช่นกันโดยคำว่า “เอกสิทธิ์” (เอกกะ-) น. หมายความว่า สิทธิพิเศษที่ให้แก่บุคคลโดยเฉพาะ (อ. privilege)⁹

⁸ มานิตย์ จุมปา, “เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน”, โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (2543): 2.

⁹ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คส์ พับลิเคชันส์, 2546), หน้า 1392.

สำหรับในส่วนพจนานุกรมอังกฤษ คำว่า “เอกสิทธิ์” หรือ “Privilege” ตาม Webster's New World Dictionary หมายถึง “กฎพิเศษอันตราสำหรับหรือที่ได้แย้งบุคคลใด สิทธิใด ผลประโยชน์ หรือความคุ้มกันโดยพิเศษที่มอบให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง” (an exception law for or against any individual, right, advantage, favor, or immunity special granted to one)¹⁰ ส่วนใน Black's law dictionary คำว่า “เอกสิทธิ์” หรือ “Privilege” หมายความว่า “ผลประโยชน์ หรือประโยชน์พิเศษและเฉพาะที่บุคคลหนึ่ง กลุ่มชนหนึ่ง หรือชนชั้นหนึ่งได้รับนอกเหนือจากประโยชน์ทั่วไปที่พลเมืองคนอื่น ๆ พึงได้รับ อำนาจ หรือ การได้รับการยกเว้นพิเศษ หรือเฉพาะสิทธิ อำนาจ สิทธิพิเศษ หรือความคุ้มกันของบุคคลใด หรือชนชั้นใดนอกเหนือจากวิธีทางปกติของกฎหมาย” (A particular and peculiar benefit or advantage enjoyed by a person, company, or class, beyond the common advantages of the other citizens. An exception or extraordinary or exemption. A right, power, franchise, or immunity held by a person or class, against or beyond the cause of the law)¹¹

นอกจากนี้ ท่านศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ก็ได้ให้ความหมายของคำว่า “เอกสิทธิ์” (Privilege) เอาไว้ว่า “เป็นสิทธิพิเศษเฉพาะบุคคลบางคน หรือบุคคลบางประเภทที่มีคุณลักษณะพิเศษบางประการที่ทำให้ผู้นั้นมีความชอบธรรมที่จะอ้างเพื่อแสวงประโยชน์ หรืออ้างเพื่อยืนยันผลประโยชน์บางประการเป็นพิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ”¹²

3.1.2 ประเภทของเอกสิทธิ์

สำหรับประเภทของเอกสิทธิ์ที่รัฐวิสาหกิจได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะ ผู้เขียนขอจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษ (3.1.2.1) และเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐ (3.1.2.2) ทั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่มีลักษณะของการใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอกชนอันเป็นการดำเนินงานที่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กับการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษในการได้รับสิทธิประโยชน์หรือความ

¹⁰ ไผทชิต เอกจริยกร, “เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย”, หน้า 15.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16.

¹² ปรีดี เกษมทรัพย์, กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการบริการทางวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 88.

ช่วยเหลือจากรัฐในบางกรณี และเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการประสานครหลวง หากจะได้ดำเนินการระบวงการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าทุนรัฐวิสาหกิจ ต่อไป

3.1.2.1 เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษ

สำหรับเอกสิทธิ์ประเภทแรกที่รัฐวิสาหกิจได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะ นั่นก็คือ เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษซึ่งเป็นกรณีที่รัฐโดยรัฐวิสาหกิจได้รับเอกสิทธิ์ประเภทหนึ่งที่ไม่ได้มีลักษณะของการใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอกชน แต่เป็นการได้รับไว้ซึ่งสิทธิประโยชน์หรือความช่วยเหลือจากรัฐในบางกรณี ทั้งนี้โดยมีเหตุผลอันเนื่องมาจากรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่มีรัฐเป็นเจ้าของกับทั้งด้วยภารกิจหน้าที่ของรัฐโดยรัฐวิสาหกิจถือได้ว่าเป็นภารกิจขั้นพื้นฐานหรือภารกิจดั้งเดิมที่รัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการ โดยไม่ว่าจะเป็นในรัฐบาลระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ตามต่างก็ต้องมีภารกิจหน้าที่ร่วมกันที่จะต้องรับผิดชอบและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจขั้นพื้นฐานดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ทั้งนี้เพราะภารกิจขั้นพื้นฐานเหล่านี้ก็คือเหตุผลของการเกิดขึ้นของรัฐและก็คือเหตุผลของการที่จะต้องมีการจัดตั้งขึ้นมาดูแลรับผิดชอบเพื่อจัดทำภารกิจหน้าที่ดังกล่าว กอปรกับด้วยวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐโดยรัฐวิสาหกิจในลักษณะดังกล่าวเป็นการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ได้มุ่งที่จะแสวงหาต่อผลกำไรเป็นสำคัญ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะที่มุ่งจะตอบสนองต่อผลประโยชน์โดยรวมหรือความต้องการของประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันก่อให้เกิดเป็นรัฐขึ้น¹³ อันเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการให้เปล่าหรือเสียค่าบริการในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง ดังนั้น รัฐโดยรัฐวิสาหกิจจึงอาจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะจากรัฐได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ โดยจากการที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาและรวบรวมถึงประเภทแห่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษที่รัฐวิสาหกิจได้รับตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งและในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น ผู้เขียนขอจำแนกประเภทแห่งเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษออกเป็น 7 ประเภท คือ อำนาจเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (3.1.2.1.1), ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (3.1.2.1.2), การค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล (3.1.2.1.3), สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

¹³ ชาญชัย แสงวงศ์, องค์การมหาชน: องค์การของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 82.

(3.1.2.1.4), สิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว (3.1.2.1.5), สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ (3.1.2.1.6) และการยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร (3.1.2.1.7)

3.1.2.1.1. อำนาจเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

โดยเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษประเภทแรกที่รัฐวิสาหกิจได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ อำนาจในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐวิสาหกิจได้คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายกลาง ในการที่จะกำหนดถึงแนวเขตในอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนแล้วจึงเสนอเรื่องในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้กับรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลเป็นผู้ดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนต่อไปเท่านั้น หากใช้เป็นกรณีที่รัฐวิสาหกิจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์หรืออำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยตรงแต่อย่างใด โดยในบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดไว้เป็นการทั่วไปว่า “เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นอันเป็นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนแล้ว ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์¹⁴” ดังนั้น หากรัฐเห็นว่าเป็นกรณีจำเป็นที่รัฐวิสาหกิจจะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องแล้ว รัฐวิสาหกิจก็สามารถเสนอเรื่องในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้กับรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลเป็นผู้ดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปเท่านั้น หากใช้เป็นกรณีที่รัฐวิสาหกิจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์หรืออำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยตรงแต่อย่างใด

¹⁴ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530.

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่อำนาจในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์¹⁵ ย่อมเป็นการดำเนินงานที่มีผลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลในทางทรัพย์สินที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองเอาไว้ซึ่งโดยปกติแล้วจะกระทำมิได้เว้นแต่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะเพื่อการใด ๆ อันเป็นประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ดังนั้นรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่ได้คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวจึงต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้เพราะถือได้ว่าเป็นกรณีของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้ให้การรับรองถึงการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจ โดยในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจะระบุเอาไว้เป็นการทั่วไปว่า “เมื่อรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานหรือเพื่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องแล้วให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการเวนคืนและเพื่อเป็นการสำรวจอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนแล้วจะตราพระกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อกำหนดแนวเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้ และเมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องดำเนินการเวนคืนเป็นที่แน่นอนแล้วให้ตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อการเวนคืนในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป กรณีจึงเห็นได้ว่าอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องกระทำโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้เท่านั้น

3.1.2.1.2 ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบ แห่งการบังคับคดี

เอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษประเภทที่สองที่รัฐวิสาหกิจได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ด้วยการจัดการดูแลทรัพย์สินตามระบบกฎหมายของประเทศไทยได้จัดระบบทรัพย์สินออกเป็น 2 ประเภทคือ ทรัพย์สินของเอกชนกับทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยในการจัดการดูแลทรัพย์สินของแผ่นดิน หากเป็นอสังหาริมทรัพย์ก็จะอยู่ในบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ในขณะที่

¹⁵ ในประเทศฝรั่งเศสเห็นว่าเป็นเอกสิทธิ์ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการที่จะเข้าไปกระทำการฝ่ายเดียวได้ก่อนโดยไม่ต้องขออำนาจศาล (Privilège du préalable) ซึ่งศาสตราจารย์ Aubry¹⁵ เองก็ได้ให้เหตุผลสนับสนุนเอาไว้ว่า “ในคดีปกครองฝ่ายเอกชนมักจะอยู่ภายใต้สถานะที่ถูกฝ่ายปกครองดำเนินการต่อเขาเรียบร้อยแล้ว (fait accompli)” ดูรายละเอียดใน Jean-Marie Aubry, *supra note 5*, at p.351 อ้างถึงใน ไพทิต เอกจริยกร, “เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย”, หน้า 40.

อสังหาริมทรัพย์จะอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 และหากพิจารณาถึงคำนิยามของคำว่า “ที่ราชพัสดุ¹⁶” ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุแล้ว ก็จะได้เห็นว่า อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและอสังหาริมทรัพย์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือได้ว่าเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น การใช้สอยและการจัดการใด ๆ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุซึ่งก็สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์การกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้กำหนดให้มีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐหรือหน่วยงานในระบบราชการ ทั้งนี้เพื่อจะได้มีความเป็นอิสระ คล่องตัวในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารจัดการหรือด้านการเงินและทางบัญชี รวมทั้งสามารถบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า ในระบบการจัดการดูแลทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจนั้น กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ระบบในการจัดการดูแลทรัพย์สินที่แตกต่างจากการจัดการดูแลทรัพย์สินของทางราชการ โดยให้ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจอยู่ในสถานะเช่นเดียวกับทรัพย์สินในระบบกฎหมายเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักในการกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและหลักแห่งความเสมอภาคในทางธุรกิจและการค้าระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชน

แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่บทยกเว้นแห่งกฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไว้เป็นการพิเศษแล้วก็ต้องกำหนดเอาไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจให้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ดังจะเห็นได้จาก ในกรณีของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย¹⁷ หรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย¹⁸ ทั้งนี้

¹⁶ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ขายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือได้ว่าเป็นที่ราชพัสดุ.

¹⁷ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521.

¹⁸ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497.

เพราะทรัพย์สินส่วนหนึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้รับมาจากเงินอุดหนุนหรือเงินงบประมาณของแผ่นดินซึ่งในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ประโยชน์แห่งสาธารณะ กอปรกับเพื่อให้การดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่มีการหยุดชะงัก เพราะเหตุปัจจัยทางด้านทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินงานแล้ว ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่งจึงได้ให้การบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเอาไว้เป็นการเฉพาะว่า “ทรัพย์สินซึ่งใช้ในการดำเนินกิจการ หรือเพื่อประสิทธิภาพแห่งการดำเนินงานจะไม่อยู่ความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” และเพื่อเป็นการยืนยันถึงการรักษาไว้ซึ่งทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะโดยรวมแล้ว ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้ให้การรับรองถึงทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเอาไว้เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากความใน มาตรา 1306 ที่ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹⁹, มาตรา 1307 ที่ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม และความในมาตรา 1305 ที่ได้กำหนดเอาไว้ว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้เพราะหากปล่อยให้มีการยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือการยึดถือ ครอบครอง จำหน่าย จ่าย โอนทรัพย์สินต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินในระบบกฎหมายเอกชนแล้ว การกระทำดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์โดยรวมขึ้นได้ ดังนั้น ในบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงให้การบัญญัติรับรองและคุ้มครองแก่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเป็นกรณีพิเศษ

¹⁹ ตัวอย่างเช่น ตามแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 3153/2538 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มาตรา 14 แม้จะห้ามมิให้บุคคลได้ยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ตาม แต่ก็ใช้บังคับระหว่างรัฐกับราษฎรเท่านั้น โดยในระหว่างราษฎรด้วยกันเองแล้ว ผู้ใดที่ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นอยู่ก่อนแล้ว บุคคลผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะไม่ต้องถูกรบกวนโดยบุคคลอื่น และย่อมมีสิทธิที่จะขายการครอบครองในที่ดินที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นให้แก่บุคคลอื่นได้โดยไม่เป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามโดยชัดแจ้งด้วยกฎหมาย ดังนี้ ผู้ที่ใช้ทางในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาเป็นเวลากว่า 10 ปีก็ตาม ผู้นั้นก็ไม่ได้ภาระจำยอมโดยอายุความ ตามแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 3226/2540 หรือไม่อาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ ตามแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 2502/2533.

สำหรับในประเทศฝรั่งเศสก็มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินของแผ่นดินไว้เป็นพิเศษและไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 537, 538, 540²⁰ และสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของรัฐสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่สาธารณชนใช้ร่วมกัน (public domain) กับส่วนที่สาธารณชนมิได้ใช้ร่วมกัน (private domain) โดยในส่วนของทรัพย์สินที่สาธารณชนใช้ร่วมกันก็ได้มีการสงวนรักษาไว้ให้อยู่ในสถานะที่เป็นพิเศษซึ่งมีลักษณะที่ว่าสิ่งใดก็ตามที่จัดอยู่ในทรัพย์สินประเภทนี้ไม่สามารถโอนได้ (inalienable) ดังนั้น จึงไม่สามารถขายหรือโอนด้วยวิธีอื่น ๆ และแม้บุคคลใดจะครอบครองนานเท่าใดก็ไม่ได้ไปซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิในทรัพย์สินนั้น เพราะว่าทรัพย์สินดังกล่าวได้ถูกใช้เพื่อสาธารณชนจำนวนมาก เช่น ชายฝั่ง (sea-shore) ซึ่งต่ำกว่าระดับน้ำทะเลสูงสุด แม่น้ำที่ใช้ในการสัญจรและชายตลิ่ง สะพาน ถนนทาง คลอง ทางรถไฟ สถานีรถไฟ พิพิธภัณฑสถานไปถึงทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ได้ เช่น หนังสือในห้องสมุด สำหรับในส่วนของทรัพย์สินที่สาธารณชนมิได้ใช้ร่วมกันนั้น (private domain) แม้ว่าบุคคลใดจะมาบุกรุกถือสิทธิใด ๆ ไม่ได้ แต่รัฐอาจมอบหมายหรืออนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าครอบครองหรือถือเอาประโยชน์ได้²¹

3.1.2.1.3 การค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล

เอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษประเภทที่สามที่รัฐวิสาหกิจได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ สิทธิในการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล โดยเหตุผลที่รัฐวิสาหกิจได้คงไว้ซึ่งสิทธิการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาลก็มีสาเหตุมาจากหลายปัจจัยไม่ว่าจะเป็นเพราะด้วยภาวะผูกพันระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจที่รัฐได้มอบภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐในบางส่วนไปให้กับรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการแทน กอปรกับในช่วงระยะหลังรัฐมีงบประมาณรายจ่ายค่อนข้างจำกัดกับทั้งต้องการให้รัฐวิสาหกิจสามารถพึ่งพาตนเอง รัฐจึงได้มีการจำกัดการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ และด้วยเหตุที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่กำหนดให้อำนาจรัฐโดยกระทรวงการคลังสามารถที่จะก่อกั้นด้วยการกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้กับรัฐวิสาหกิจ รัฐจึงได้มีนโยบายในการให้การสนับสนุนแก่รัฐวิสาหกิจด้วยการเป็นผู้สรรหาแหล่งเงินกู้จากแหล่งอื่นมาให้กับรัฐวิสาหกิจและได้กำหนดให้มี

²⁰ ไผทชิต เอกจริยกร, “เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย”, หน้า 37.

²¹ Amos and Walton's, *Introduction to French law*, third edition, oxford: clarendon press, 1974, p.91-92 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้าประกันการก่อกั้นนี้ดังกล่าวกับทั้งตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้แทนให้กับ รัฐวิสาหกิจในภายหลัง²² ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่กรณี

โดยหลักเกณฑ์ในการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาล แต่เดิมก่อนที่ พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและการธนาคารระหว่างประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2498 จะมีผลใช้บังคับ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายหรือประเพณีของ ไทยไม่มีและไม่เคยมีบทบัญญัติหรือหลักปฏิบัติว่า “การที่รัฐบาลจะทำสัญญาค้าประกันเงินกู้ไม่ว่า จากธนาคารโลกหรือบุคคลใด ๆ จะต้องขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรหรือตรากฎหมายโดยเฉพาะ เพื่อดำเนินการดังกล่าว” ทั้งนี้เช่นเดียวกับการก่อกั้นผูกพันด้วยการทำสัญญากู้เงิน แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยการเข้าทำสัญญาเป็นผู้ค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาลดังกล่าว รัฐบาลไม่มีอำนาจดังเช่นบุคคล ธรรมดาทั่วไป ทั้งนี้เพราะว่าถ้าเมื่อใดที่รัฐบาลจะต้องชำระหนี้เงินกู้ให้แก่เจ้าหนี้ตามสัญญาค้าประกัน แล้ว รัฐบาลก็ต้องตั้งเป็นงบประมาณค่าใช้จ่ายไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ²³ อันเป็นกรณีที่ รัฐบาลจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการรัฐสภา ดังนั้น ในทางปฏิบัติขณะนั้นจึงได้มีการตราเป็น พระราชบัญญัติขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยการเสนอเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตามความในมาตรา 73 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และในกรณีที่รัฐบาลจะทำสัญญา กู้เงินก็เช่นเดียวกัน แม้รัฐบาลจะไม่มีอำนาจที่จะต้องตราเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินขึ้นมา ก็ ตาม แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลนิยมออกเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ก็คงเป็นเพราะในการรับจ่ายเงินกู้ นั้น รัฐบาลจะต้องตั้งไว้ในงบประมาณซึ่งจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ต่อมาเมื่อได้มีการตรา พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและการธนาคารระหว่างประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2498 ให้มีผลใช้บังคับ ความในมาตรา 5 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจที่จะถือเอาประโยชน์จากการเป็นสมาชิกภาพในธนาคาร ระหว่างประเทศ ทั้งนี้โดยการกระทำการแทนรัฐบาลเพื่อการกู้เงินและการเข้าทำสัญญาเป็นผู้ค้า ประกันการกู้เงินของรัฐบาล หรือองค์การรัฐบาลจากธนาคารระหว่างประเทศตามข้อกำหนดและ

²² บัณฑิต บุญยะปานะ, “การค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ”, วารสารกรมบัญชีกลาง, 28 (กรกฎาคม- สิงหาคม 2530): หน้า 14 อ้างถึงใน ชลธิชา แซ่สงวริกิจ, “ปัญหาทางกฎหมายการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจใน ประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 73.

²³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 55/2501 เรื่องการค้าประกันของ กระทรวงการคลังหรือรัฐบาล”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 5, หน้า 255.

เงื่อนไขที่จะตกลงกันได้ และในวรรค 2 แห่งบทบัญญัติดังกล่าวยังได้บัญญัติเอาไว้ว่า ในการกู้เงินดังกล่าวจะเป็นผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จึงเห็นได้ชัดว่าต่อไปในการกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศจะต้องมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะและในบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องระบุให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำการแทนรัฐบาลเพื่อกู้เงินและค้ำประกันการกู้เงินของรัฐบาลหรือองค์การของรัฐบาลจากธนาคารระหว่างประเทศด้วย โดยในการเข้าทำสัญญาเป็นผู้ค้ำประกันการกู้เงินดังกล่าวไม่ต้องการตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อการเป็นผู้ค้ำประกันการกู้เงินนั้นอีก ทั้งนี้เพราะได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อการกู้เงินแล้วก็ย่อมเป็นการเพียงพอแก่ความประสงค์ไม่ต้องการตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อการเป็นผู้ค้ำประกันการกู้เงินอีก²⁴

โดยในปัจจุบัน เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 ได้มีผลใช้บังคับ ความในมาตรา 4 แห่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังในการค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ หนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ²⁵ และหนี้ของสถาบันการเงินเอาไว้ ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและได้กำหนดเงื่อนไขเอาไว้ในมาตรา 5 ว่า

ก) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 ให้กระทรวงการคลังก่อนนี้ผูกพันด้วยการค้ำประกันได้ไม่เกิน 6 เท่าของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น

ข) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นสถาบันการเงินให้กระทรวงการคลังก่อนนี้ผูกพันด้วยการค้ำประกันได้ไม่เกิน 4 เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น

²⁴ เรื่องเดียวกัน.

²⁵ มาตรา 4 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 บัญญัติว่า “บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ” ดังกล่าวต้องเป็น

ก) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 หรือ

ข) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐ และหรือบริษัทจำกัดตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 70.

การก่อกำหนดนี้ผูกพันตาม (ก) และ (ข) ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ ทั้งนี้ไม่รวมการค้ำประกันในการต่ออายุสัญญาหรือแก้ไขสัญญาค้ำประกันโดยไม่แก้ไขจำนวนเงินค้ำประกันเพิ่มขึ้นจากเดิม

ดังนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 5 ก็จะได้เห็นว่า ในกรณีที่กระทรวงการคลังจะก่อกำหนดผูกพันด้วยการค้ำประกันการกู้เงินของส่วนราชการ²⁶ หรือองค์การของรัฐ²⁷ ซึ่งไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติมาตรา 5 ไม่มีกฎหมายกำหนดถึงเงื่อนไขในการค้ำประกันการกู้เงินดังกล่าวเอาไว้แต่อย่างใด รัฐวิสาหกิจที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะและอยู่ในคำนิยามแห่งคำว่า “องค์การของรัฐ” จึงสามารถก่อกำหนดผูกพันด้วยการกู้เงินโดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกันการก่อกำหนดดังกล่าวได้โดยไม่จำกัดจำนวน อีกทั้งไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันเงินกู้ดังกล่าวแต่อย่างใด หากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในโครงการเงินกู้ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือสถาบันการเงินนั้น นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้ของเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา 5 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว บทบัญญัติในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 ยังได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันการก่อกำหนดของลูกหนี้ที่เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดตามมาตรา 4 และสถาบันการเงินเอาไว้ โดยกำหนดค่าธรรมเนียมเอาไว้ไม่เกินร้อยละหนึ่งของจำนวนเงินที่ค้ำประกันซึ่งเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาความเหมาะสมทางด้านวัตถุประสงค์ของการกู้เงินและอัตราส่วนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดตามมาตรา 4 และสถาบันการเงินนั้น ๆ ดังนั้นในการพิจารณาถึงการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษในการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติเอาไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510

²⁶ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 ได้ให้นิยามคำว่า “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และให้หมายความรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานครด้วย.

²⁷ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 ได้ให้นิยามคำว่า “องค์การของรัฐ” หมายความว่า องค์การหรือวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล.

3.1.2.1.4 สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

สำหรับเอกสิทธิ์ในประการต่อมาที่รัฐวิสาหกิจได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ สิทธิการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ โดยเหตุผลที่รัฐวิสาหกิจได้คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐนั้นก็มิใช่เหตุผลอันเนื่องมาจาก ด้วยภารกิจหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในปัจจุบันขั้นพื้นฐานแห่งการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมอันเป็นการดำเนินงานที่ไม่ได้มุ่งที่จะแสวงหาต่อผลกำไรเป็นสำคัญ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะที่มุ่งจะตอบสนองต่อผลประโยชน์โดยรวมหรือความต้องการของประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันก่อให้เกิดเป็นรัฐขึ้น ดังนั้นรัฐวิสาหกิจจึงอาจคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในกรณีที่น่าจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินงาน และด้วยเหตุที่สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของแผ่นดินในลักษณะหนึ่ง กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะดังจะเห็นได้จากในบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางแห่งซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติได้กำหนดเอาไว้ว่า “เมื่อรัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการขาดทุนรัฐบาลต้องรับภาระส่วนที่ขาดหรือส่วนที่จำเป็น”

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักการแล้ว สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจะถือได้ว่าเป็นการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของแผ่นดินในลักษณะหนึ่ง กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็อาจได้รับไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐได้โดยผ่านทางเงินงบประมาณของกระทรวงเจ้าสังกัด แม้จะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดเอาไว้โดยชัดเจนก็ตาม ทั้งนี้เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็มิใช่เหตุผลอันเนื่องมาจากรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นต่างก็เป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้นรัฐจึงอาจให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้ เช่น ในกรณีบริษัทขนส่ง จำกัด, บริษัทไม้อัดไทย จำกัด หรือบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด²⁸ เป็นต้น โดยอาจจำแนกประเภทของการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจได้ คือ

²⁸ ขลทิชา แซงสารกิจ, “ปัญหาทางกฎหมายการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย”, หน้า 74.

ก) เงินอุดหนุนเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงาน ทั้งนี้เพื่อสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั่ว ๆ ไปของรัฐวิสาหกิจ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าวัสดุ ค่าภาระต่าง ๆ ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐวิสาหกิจจะใช้จ่ายจากเงินที่มาจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ในบางกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีรายได้จากการดำเนินงานไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายจึงจ่ายจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน ดังเช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ในกรณีที่รายได้ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่ได้รับจากการดำเนินงานซึ่งตกเป็นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมีจำนวนไม่พอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการ และค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม²⁹ นอกจากเงินสำรองตามมาตรา 10 และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไม่สามารถหาเงินจากทางอื่นได้ให้รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่การปิโตรเลียมเท่าจำนวนที่ขาด³⁰ เป็นต้น ทั้งนี้จึงเป็นกรณีที่รัฐวิสาหกิจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อชดเชยผลการดำเนินงานที่ขาดทุนซึ่งมีสาเหตุอันเนื่องมาจากการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ เช่น การตรึงราคาสินค้าหรือบริการในบางประเภท หรือมีสาเหตุอันเนื่องมาจากการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง

ข) เงินอุดหนุนเพื่อประโยชน์แก่การลงทุน ทั้งนี้เพื่อสำหรับเป็นทุนประเดิมในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เช่น กรณีของการประปานครหลวง ตามมาตรา 10 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 ซึ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายที่ให้กับหน่วยราชการก่อนที่จะได้มีการจัดตั้งการประปานครหลวงและให้โอนทรัพย์สินและหนี้สินของหน่วยงานราชการไปเป็นของการประปานครหลวง หรือเป็นกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องขยายกิจการ³¹ แต่ทุนของรัฐวิสาหกิจไม่มีหรือมีไม่เพียงพอแก่การดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น รัฐจึงอาจให้ความช่วยเหลือด้วยการให้เงินอุดหนุนเพื่อประโยชน์แก่การลงทุน โดยอาจเป็นการให้เงินอุดหนุนเพื่อการดังกล่าวโดยทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่สภาพทางการเงินของรัฐ และผลการประกอบการของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง

²⁹ สำหรับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา และเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นตามมาตรา 40 และเงินลงทุนตามที่ได้รับความคิดเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว.

³⁰ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521.

³¹ มาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

3.1.2.1.5 สิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว

เอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษประเภทที่ห้าที่รัฐวิสาหกิจได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ สิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวก็มีสาเหตุมาจากหลายปัจจัยไม่ว่าจะด้วยภารกิจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเป็นดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชนซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานโดยลำพังแล้ว ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมก็อาจไม่มีทางที่จะได้รับการตอบสนองอย่างเต็มประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะในการดำเนินงานของภาคเอกชนในบางครั้งอาจมีการขัดกันซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะกับผลประโยชน์ของภาคเอกชน หรือเพื่อเป็นการหารายได้เข้ารัฐเพราะในกิจการบางประเภทเป็นกิจการที่มีผลตอบแทนค่อนข้างสูง หรือเพื่อเป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ รัฐโดยรัฐวิสาหกิจจึงคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว เพราะหากปล่อยให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่มีกำกัดแล้ว ทรัพยากรธรรมชาติย่อมถูกนำมาใช้หรือถูกทำลายไปอย่างรวดเร็ว และด้วยเหตุผลที่ในบางกิจการหรือสินค้าบางประเภทมีความเสี่ยงสูงที่จะมอบมาประชาชน ดังนั้น หากปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการโดยลำพังแล้วก็อาจมีการร่วมมือกันระหว่างเอกชนเพื่อทำการผูกขาดในสินค้าหรือบริการประเภทดังกล่าว รวมทั้งอาจมีการเรียกค่าตอบแทนในสินค้าหรือบริการดังกล่าวจนสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยรวมได้ เพราะในการดำเนินงานของภาคเอกชนเน้นการแสวงหาผลกำไรเป็นสำคัญ ประชาชนผู้มีรายได้น้อยอาจไม่ได้รับการบริการในสินค้าหรือบริการประเภทดังกล่าวได้เหมือนอย่างกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการเข้าถึงในสินค้าหรือบริการดังกล่าวและเพื่อเป็นการจำกัดหรือควบคุมการผลิตหรือการบริโภคในสินค้าหรือบริการบางประเภทแล้ว จึงให้รัฐโดยรัฐวิสาหกิจมีสิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว โดยสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวนี้เอง จึงทำให้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะของการผูกขาดและสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ก) สิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวโดยผลแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย โดยในปัจจุบันมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวอยู่ 2 ฉบับด้วยกัน

1) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 สำหรับประเทศไทย การที่รัฐโดยรัฐวิสาหกิจได้คงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว ปรากฏมาตั้งแต่ก่อนที่จะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ทั้งนี้โดยพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณ พ.ศ.2471 ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศยกเลิกกฎหมายฉบับดังกล่าวและได้นำเอาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 มาใช้บังคับซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีการระบุถึงประเภทแห่งกิจการที่ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค³²เอาไว้ และได้มีการบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดเข้าประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี³³ เท่านั้น ดังนั้น สิทธิในการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคดังกล่าวจึงเป็นสิทธิในการประกอบกิจการโดยรัฐแต่เพียงผู้เดียว เอกชนรายใดจะเข้ามาประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคดังกล่าวได้ก็แต่โดยได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีผู้มีอำนาจเท่านั้น

2) บทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภครายใดได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตการประกอบกิจการดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ การขออนุญาตหรือการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติ

³² ข้อ 3 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 บัญญัติไว้ว่า “กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

1) การเดินรถไฟ

2) การรถราง

3) การชุดคลอง

4) การเดินอากาศ

5) การประปา

6) การชลประทาน

7) การไฟฟ้า

8) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

9) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา.

ราชกฤษฎีกา.

³³ ข้อ 4 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58.

เอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคแห่งนั้น ดังเช่น ในกรณีของการประปานครหลวงซึ่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์เอาไว้ว่า “ผู้ใดประสงค์จะดำเนินการสร้างระบบประปาเอกชนหรือขยายระบบประปาเอกชนที่มีอยู่ในเขตท้องที่ตามมาตรา 6 (2) จะต้องได้รับความเห็นชอบของการประปานครหลวง และจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานที่การประปานครหลวงประกาศกำหนดตามมาตรา 13 (5) ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาให้เป็นไปตามมาตรฐาน³⁴”

ข) สิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวโดยผลแห่งข้อเท็จจริงอันเป็นผลมาจากลักษณะแห่งการประกอบกิจการที่ทำให้บุคคลหรือเอกชนรายอื่นไม่สามารถที่จะเข้ามาประกอบกิจการนั้นได้ ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยทางด้านทรัพย์สินที่รัฐวิสาหกิจได้ใช้ในการดำเนินงาน เช่น ในกรณีของคลองส่งน้ำ หรือเขื่อน ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืน หรือปัจจัยในเรื่องแหล่งเงินทุนที่จะต้องมีการใช้เงินงบประมาณหรือเงินลงทุนค่อนข้างสูง กับทั้งเป็นการดำเนินงานที่มีผลตอบแทนไม่คุ้มค่ากับการลงทุน เนื่องจากเป็นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตหรือเป็นกิจการแห่งสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน จึงทำให้เอกชนรายอื่นไม่สนใจและไม่อาจเข้ามาประกอบการในกิจการดังกล่าวได้ การประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจจึงเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการผูกขาดโดยข้อเท็จจริง

3.1.2.1.6 สิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ

เอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษประเภทต่อมาที่รัฐวิสาหกิจได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ สิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ โดยเบื้องต้นก่อนที่จะได้พิจารณาถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำนั้น ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงคำนิยามในเชิงปฏิเสธของคำว่า “ที่ราชพัสดุ” เสียก่อน โดยคำว่า “ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า “อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดที่ไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน, อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทาง

³⁴ มาตรา 40 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

หลวง ทะเลสาบ หรืออสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่น” และในการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุ กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในบรรดาที่ราชพัสดุทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับ เอกชน หรือโดยประการอื่น โดยในการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุ มาตรา 6 แห่งกฎหมายว่าด้วยที่ ราชพัสดุได้บัญญัติให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้ดำเนินการในนามกระทรวงการคลัง ดังนั้น การที่ จะพิจารณาให้ผู้ใดมีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือโดยการให้ เช่า จึงเป็นอำนาจโดยเฉพาะของคณะกรรมการที่ราชพัสดุ ทั้งนี้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545

โดยในปัจจุบัน การปกครอง ดูแล ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ ราชพัสดุสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ การใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเสีย ค่าตอบแทน (1) กับการนำที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ ประโยชน์ในทางราชการมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทน อื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้ (2) ซึ่งในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้ขยายขอบเขตคำนิยามของ “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ³⁵” โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนออกไปโดยให้รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐด้วย ทั้งที่ในอดีตนั้นจำกัดไว้แต่เพียงกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น³⁶ ดังนั้น ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานของรัฐจึงสามารถขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน แต่มีเงื่อนไขพิเศษคือต้องให้ คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะอนุญาตให้ใช้โดยไม่ต้องเสีย ค่าตอบแทนหรือเป็นกรณีการให้เช่าตามหมวด 3 ทั้งนี้ให้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานหรือ การประกอบกิจการ ฐานะทางการเงิน รายได้และความสามารถในการจัดหารายได้ของผู้ขอใช้ที่ราช

³⁵ ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่ขอใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายนี้.

³⁶ ข้อ 10 แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ความว่า “ กระทรวง ทบวง กรมใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ใน กรุงเทพมหานครให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ ...”.

พัสดุ รวมทั้งประโยชน์ที่จะเกิดแก่ทางราชการเป็นสำคัญ³⁷ และในกรณีที่นำที่ราชพัสดุมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าให้ดำเนินการโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่ในบางกรณีที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องใช้วิธีประมูล เช่น การให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นที่ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ, การให้องค์กรอื่นของรัฐเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ หรือการให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในกิจการอันเป็นสาธารณกุศลที่ไม่ได้มุ่งกำไร³⁸ เป็นต้น ดังนั้น ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจจึงสามารถคงไว้ซึ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ก) กรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในระดับพระราชบัญญัติได้กำหนดเอาไว้โดยชัดเจนว่าให้รัฐวิสาหกิจมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ เช่น กรณีของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 51 และมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 เป็นต้น

ข) กรณีที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลได้ปกครอง ดูแล หรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยชอบอยู่แล้วก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงฉบับนี้ได้มีผลใช้บังคับและได้รับยกเว้นค่าตอบแทนในการใช้ที่ราชพัสดุ ให้รัฐวิสาหกิจนั้นแจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวกับกรมธนารักษ์ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนตามความจำเป็นและสมควร โดยหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวและไม่มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุก็นำสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวสิ้นสุดลง³⁹ ทั้งนี้โดยมีเหตุผลอันเนื่องมาจากรัฐมีนโยบายที่จะควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจที่เข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการให้มีการใช้ตามความจำเป็นและสมควร

³⁷ ข้อ 15 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545.

³⁸ ข้อ 26 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545.

³⁹ ข้อ 39 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545.

ค) กรณีที่จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545

3.1.2.1.7 การยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร

เอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษประเภทสุดท้ายที่รัฐวิสาหกิจได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ สิทธิในการยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร ทั้งนี้โดยนอกเหนือจากสิทธิในการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาลและสิทธิการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐซึ่งถือได้ว่าเป็นการได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐในทางตรงแล้ว รัฐวิสาหกิจยังอาจได้รับไว้ซึ่งความช่วยเหลือในทางอ้อมด้วยการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรอีกประการหนึ่ง และโดยการคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรถือได้ว่าเป็นการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของแผ่นดินในลักษณะหนึ่งและเป็นที่มาของแหล่งเงินทุนที่รัฐวิสาหกิจได้รับจากรัฐและเป็นสิทธิพิเศษที่เหนือกว่าเอกชนทั่ว ๆ ไป กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะ โดยอาจจำแนกถึงประเภทแห่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้

ก) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลผู้มีเงินได้จากการดำเนินงานหรือประกอบกิจการ โดยผู้มีเงินได้ที่เป็นบุคคลธรรมดาต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ส่วนผู้มีเงินได้ที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลก็ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล

โดยเมื่อพิจารณาถึงคำนิยามของผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งได้แก่ บุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วนสามัญ หรือคณะบุคคลที่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ผู้ถึงแก่ความตายในระหว่างปีภาษี และกองมรดกที่ยังมิได้แบ่ง และคำนิยามของผู้มีหน้าที่ในการภาษีเงินได้นิติบุคคล⁴⁰ ซึ่งประมวลรัษฎากรได้ให้คำนิยามไว้เป็นพิเศษ โดยนอกจากจะหมายรวมถึงบริษัท

⁴⁰ มาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากร ให้คำนิยามคำว่า “บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล” หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ และให้หมายความรวมถึง

1) กิจการซึ่งดำเนินการเป็นทางการค้าหรือหากำไรโดยรัฐบาลต่างประเทศ องค์การของรัฐบาลต่างประเทศ หรือนิติบุคคลอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ

หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วยังหมายความรวมถึงนิติบุคคลอื่น อีกด้วยนั้น กรณีก็จะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชนไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้ง โดยกฎหมายเฉพาะหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท (พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496) หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียน ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 ไม่อยู่ในคำนิยามบังคับของผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดาหรือภาษีเงินได้นิติบุคคล ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นมิใช่เป็นบุคคลธรรมดาหรือ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ดังนั้น แม้จะได้ดำเนินการมีรายได้ แต่เมื่อหักค่าใช้จ่ายตาม ระเบียบที่กำหนดแล้วก็ต้องนำรายได้ส่งคลังทั้งสิ้น รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นจึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษี เงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีเงินได้นิติบุคคลแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้ง ขึ้นในระบบกฎหมายเอกชนในรูปของบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด หรือบริษัทขนส่ง จำกัด นั้น เมื่อรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวเข้าลักษณะหรืออยู่ในคำนิยามของ คำว่า “บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล” ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยและมีรายได้จากการประกอบ กิจการหรือดำเนินงานแล้ว รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ดังกล่าวก็มี หน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนทั่วไป

ข) ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีทางอ้อมประเภทหนึ่งที่เกิดเก็บจากฐาน การบริโภคจากผู้ประกอบการ⁴¹ หรือผู้นำเข้าสินค้า โดยเมื่อพิจารณาถึงคำนิยามของคำว่า

2) กิจการร่วมค้าซึ่งได้แก่กิจการที่ดำเนินการร่วมกันเป็นทางค้าหรือหากำไรระหว่างบริษัทกับบริษัท บริษัทกับห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือระหว่างบริษัทและหรือห้าง หุ้นส่วนนิติบุคคลกับบุคคลธรรมดา คณะบุคคลที่มีโชคนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือนิติบุคคลอื่น

3) มูลนิธิหรือสมาคมที่ประกอบกิจการซึ่งมีรายได้ แต่ไม่รวมถึงมูลนิธิหรือสมาคมที่รัฐมนตรีประกาศ กำหนดตามมาตรา 47 (7) (ข)

4) นิติบุคคลที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา.

⁴¹ มาตรา 77/1 (5) แห่งประมวลรัษฎากร ให้คำนิยามคำว่า “ผู้ประกอบการ” หมายความว่า บุคคล*ซึ่ง ขายสินค้าและผู้ให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพ ไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะได้รับประโยชน์ หรือได้รับค่าตอบแทน หรือไม่ และไม่ว่าจะได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วหรือไม่

* “บุคคล” หมายความว่า บุคคลธรรมดา คณะบุคคลที่มีโชคนิติบุคคล หรือนิติบุคคล*

* “นิติบุคคล” หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามมาตรา 39 องค์การของรัฐบาลตาม มาตรา 2* สหกรณ์ และองค์กรอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคล

“ผู้ประกอบการ” ซึ่งหมายความถึง บุคคล* ผู้ขายสินค้าหรือเป็นผู้ให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพแล้ว ก็ จะ เห็น ได้ ว่า ใน คำ นิยาม ดัง กล่าว มีความหมายรวมถึง “รัฐวิสาหกิจ” ที่ดำเนินธุรกิจเป็นผู้ขายสินค้าหรือเป็นผู้ให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพอีกประการหนึ่งด้วย ดังนั้น แม้รัฐวิสาหกิจใดจะไม่อยู่ในบังคับของผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีเงินได้นิติบุคคลก็ตาม แต่หากรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ประกอบการหรือเป็นผู้นำเข้าสินค้าตามมาตรา 82 แห่งประมวลรัษฎากรแล้ว รัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าวก็มิภาระหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเช่นกัน ทั้งนี้เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติได้กำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะให้รัฐวิสาหกิจนั้นได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร เช่น ในกรณีขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่กำหนดเอาไว้ว่า ให้องค์การโทรศัพท์ได้รับยกเว้นจากการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร⁴² หรือในกรณีของการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่ได้บัญญัติเอาไว้เช่นกันว่า ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับยกเว้นจากการเสียภาษีอากร ตามประมวลรัษฎากร⁴³ เป็นต้น

3.1.2.2 เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐ

สำหรับเอกสิทธิ์ประเภทที่สองที่รัฐวิสาหกิจได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็คือ เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจสามารถที่จะบรรลุผลในการที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพแล้ว รัฐวิสาหกิจจึงสามารถที่จะใช้วิธีการพิเศษหรือมีเครื่องมือพิเศษซึ่งมีลักษณะของการใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะได้ และการที่รัฐวิสาหกิจสามารถที่จะใช้วิธีการพิเศษหรือมีเครื่องมือพิเศษอันมีลักษณะของการใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอกชนนี้เอง จึงทำให้ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนรายอื่นอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้รัฐวิสาหกิจอยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าเอกชนโดยทั่วไป นอกจากนี้เพื่อเป็นการรับรองและเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนในสังคมว่าพึงจะได้รับบริการจากรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างเดียวกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว รัฐโดยรัฐวิสาหกิจจึงต้องเข้ามาเป็นผู้ควบคุมดูแลการให้

* องค์การของรัฐบาล หมายความว่า องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล และกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย.

⁴² มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497.

⁴³ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519.

อนุญาต การกำหนดอัตราค่าบริการ หรือคุณภาพในการให้บริการในกิจการดังกล่าว และด้วยภารกิจหน้าที่ดังกล่าวนี้จึงเป็นผลทำให้เจ้าพนักงานแห่งรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎระเบียบ หรือคำสั่ง อยู่ในสถานภาพที่เป็นพิเศษที่แตกต่างจากเอกชนโดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะการที่เจ้าพนักงานแห่งรัฐวิสาหกิจอยู่ในสถานภาพที่เป็นพิเศษนี้เองย่อมก่อให้เกิดสภาพบังคับขึ้นกับการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เจ้าพนักงานแห่งรัฐวิสาหกิจได้ออกมาใช้บังคับ เพราะการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวย่อมเป็นความผิดและมีโทษตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์ในสถานการณ์ที่จำเป็นแล้ว จึงเห็นควรให้รัฐวิสาหกิจสามารถที่จะใช้มาตรการในทางปกครองเข้าไปรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ผู้เขียนขอแบ่งประเภทของเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ อำนาจในการให้ อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ หรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการ (3.1.2.2.1), อำนาจในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (3.1.2.2.2) และอำนาจในการรอนสิทธิ (3.1.2.2.3)

3.1.2.2.1 อำนาจในการให้ อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ หรือ กำหนดคุณภาพในการให้บริการ

ด้วยภารกิจหน้าที่ของรัฐในปัจจุบันมีมากมายหลายประเภท โดยภารกิจหน้าที่ในทางด้านอุตสาหกรรมและการค้าอันถือได้ว่าเป็นหนึ่งในภารกิจหน้าที่ประการหนึ่งที่รัฐสมัยใหม่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล แต่ด้วยเหตุที่ภารกิจหน้าที่ในทางด้านอุตสาหกรรมและการค้าอันไม่ใช่ภารกิจหลักโดยแท้ของฝ่ายปกครองซึ่งเมื่อรัฐไม่มีความพร้อมที่จะเป็นผู้ดำเนินการ กับทั้งเพื่อต้องการให้การดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปอย่างอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพอันเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องการดำเนินงานของหน่วยงานราชการในอดีตที่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและล่าช้าแล้ว รัฐจึงได้เกิดแนวคิดในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อจัดทำภารกิจหน้าที่ในทางด้านอุตสาหกรรมและการค้าดังกล่าวแทนรัฐ ด้วยการให้รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนกับทั้งมีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐอันมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ภารกิจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคประการหนึ่งและในการดำเนินงานดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยและความผาสุกในชีวิตของประชาชนในสังคมซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานโดยลำพังแล้ว ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ก็อาจไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเต็มประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะในการดำเนินงานแห่งภาคเอกชน ในบางครั้งอาจมีการขัดกันซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะกับผลประโยชน์ของเอกชนกับทั้งเพื่อเป็นการรับรองและเป็นการให้หลักประกันในการให้บริการแก่ประชาชนในสังคมว่าพึงจะได้รับการบริการจากรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างเดียวกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว รัฐโดยรัฐวิสาหกิจจึงต้องเข้ามาควบคุมดูแลการให้อนุญาต การกำหนดอัตราค่าบริการ หรือคุณภาพในการให้บริการ ด้วยการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ประกอบกิจการดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว และในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจก็ได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้เอกชนรายใดสามารถเข้ามาดำเนินงานในกิจการดังกล่าว รวมทั้งการให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ควบคุมดูแลในเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการและคุณภาพในการให้บริการในกิจการดังกล่าวด้วย

3.1.2.2.2 อำนาจในการเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

เอกสิทธิ์ที่เป็นอำนาจรัฐในประการต่อมาก็คือ อำนาจในการเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ภารกิจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในปัจจุบันขั้นพื้นฐานแห่งการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าวสามารถที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายแล้ว รัฐวิสาหกิจจึงอาจได้รับมอบให้อำนาจในการออกกฎ หรือวางระเบียบขึ้นเพื่อใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป โดยในบางกรณีที่จะต้องดำเนินการที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งได้โดยฝ่ายเดียวแล้ว พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติกรให้ไปตามกฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง จึงควรอยู่ในสถานะที่เป็นพิเศษที่แตกต่างจากเอกชนโดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะการที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่แห่งรัฐวิสาหกิจอยู่ในสถานะที่เป็นพิเศษนี้ย่อมก่อให้เกิดสภาพบังคับขึ้นกับการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เจ้าพนักงานแห่งรัฐวิสาหกิจได้ออกมาใช้บังคับ เพราะหากเป็นกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานแห่งรัฐวิสาหกิจที่มีสถานภาพความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การฝ่าฝืนหรือการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวย่อมเป็นความผิดและมีโทษตามที่บัญญัติเอาไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานี้เองจึงทำให้รัฐวิสาหกิจมีสถานะที่เป็นพิเศษในลักษณะเดียวกันกับฝ่ายปกครอง

3.1.2.2.3 อำนาจในการรอนสิทธิ

นอกเหนือจากเอกสิทธิ์ประเภทต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐวิสาหกิจยังอาจได้รับไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นอำนาจรัฐในเรื่องของการรอนสิทธิของประชาชนได้อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เพราะในการดำเนินงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั้น ในบางครั้งจำเป็นที่จะต้องอาศัยความรวดเร็วในการดำเนินงาน เพราะหากจะต้องรอให้มีการปฏิบัติตามระเบียบและขั้นตอนแล้ว การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจก็อาจไม่สามารถที่จะสำเร็จลุล่วงได้ตามเป้าหมาย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์ในสถานการณ์ที่จำเป็นแล้ว จึงเห็นควรให้รัฐวิสาหกิจสามารถใช้มาตรการในทางปกครองเข้าไปรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวจะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้เพราะในดำเนินงานดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองเอาไว้ ทั้งนี้จึงอาจจำแนกประเภทแห่งเอกสิทธิ์ที่เป็นอำนาจรัฐในเรื่องของการรอนสิทธิที่รัฐวิสาหกิจได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การเข้าไปใช้สอยหรือครอบครองในทรัพย์สินของเอกชนที่มีใช้ เป็นสถานอันเป็นการชั่วคราว, การผ่านแดนกรรมสิทธิ์ของบุคคลซึ่งไม่ใช่ที่ตั้งโรงเรือน, การเข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ของบุคคลใดเพื่อตรวจสอบซ่อมแซมหรือแก้ไขระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่าย ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อป้องกันอันตรายหรือความเสียหาย หรือการรื้อถอนหรือทำลายทรัพย์สินของบุคคลอื่นได้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสร้าง บำรุงรักษา และการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เป็นต้น

ดังนี้ เมื่อได้พิจารณาถึงกระบวนการในการแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจจากรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ในระบบกฎหมายเอกชนกับทั้งความหมายและประเภทแห่งคำว่า “เอกสิทธิ์” ที่รัฐวิสาหกิจได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว กรณีก็จะเห็นได้ว่า โดยผลแห่งกระบวนการในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นแต่เพียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ทำให้รูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่จะได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ จึงจำต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

3.2 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินการ กระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

แม้โดยแนวคิดและวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นจะถือได้ว่าเป็นกรณีของรัฐ
ได้มอบอำนาจหน้าที่ของรัฐในบางส่วนไปให้กับรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการแทนอันมีลักษณะเป็นการ
กระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ที่รัฐได้ให้รัฐวิสาหกิจมีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลแยกต่างหาก
จากรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีความเป็นอิสระและคล่องตัวเพื่อที่จะได้สามารถ
ปรับตัวให้ทันต่อสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในลักษณะ
ดังกล่าวการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจึงควรมีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกัน
กับภาคเอกชนอันอยู่ภายใต้หลักแห่งความเท่าเทียมกันในระบบกฎหมายเอกชนก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่
เป้าหมายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการใน
ปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม กับทั้งด้วยวัตถุประสงค์ในการ
ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในลักษณะดังกล่าวเป็นการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ได้มุ่งที่จะแสวงหาต่อ
ผลกำไรเป็นสำคัญ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะที่มุ่งจะตอบสนองต่อประโยชน์โดยรวมหรือความ
ต้องการของประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันก่อให้เกิดเป็นรัฐขึ้นอันเป็นการดำเนินงานในลักษณะของ
การให้เปล่าหรือเสียค่าบริการในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง ดังนั้น ในภารกิจหน้าที่ดังกล่าวจึงอยู่ใน
อำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการหรือต้องควบคุมกำกับดูแลและการที่รัฐได้มอบภารกิจ
หน้าที่ของรัฐดังกล่าวไปให้กับรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการแทนนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมกำกับดูแล
การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานในการให้บริการหรืออัตราค่าบริการที่รัฐวิสาหกิจ
จะเรียกเก็บเอาจากประชาชน โดยการควบคุมกำกับดูแลดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานแห่ง
รัฐวิสาหกิจเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐกำหนดเช่นเดียวกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง⁴⁴ กรณีจึงอาจ
กล่าวได้ว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจก่อนที่จะได้นำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนิน
กระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบที่รัฐ
ได้เข้ามาควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเกือบจะทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นในด้าน
นโยบายหรือการบริหารจัดการ

⁴⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ”, รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์เสนอต่อคณะกรรมการ
พัฒนากฎหมาย, หน้า 616.

แต่ด้วยสภาวะการณ์จากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศเป็นส่วนสำคัญที่กำหนดให้รัฐจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจจึงได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ด้วยการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในความเป็นเจ้าของโดยที่รัฐวิสาหกิจดังกล่าวยังคงเป็นกิจการที่ดำเนินงานโดยรัฐอยู่เช่นเดิม กับทั้งเพื่อเป็นการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการลดบทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจแล้ว จึงได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ โดยหากได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ในบทบัญญัติมาตรา 22 วรรคห้า และมาตรา 26 วรรคสอง ที่ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ควรมีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับเอกชนอันอยู่ภายใต้ในระบบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือในกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี อีกทั้งยังมีเอกสิทธิ์ต่าง ๆ เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยเท่านั้น กรณีก็จะเห็นได้ว่า หากได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว การดำเนินงานดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการลดบทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจ ตลอดจนแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านสถานภาพทางกฎหมาย (3.2.1), ด้านการควบคุมกำกับดูแล (3.2.2) และด้านการบริหารจัดการ (3.2.3) โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 ด้านสถานภาพทางกฎหมาย

ในด้านสถานภาพทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจภายหลังกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ เมื่อพิจารณาถึงสถานภาพทางกฎหมายและประเภทของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในขอบเขตแห่งกระบวนการแปลงหุ้นเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจที่อยู่ในขอบเขตแห่งกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน อันได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท (พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในระบบกฎหมายมหาชนและมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (2.1.2.2.1) กับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย

ทุนหมุนเวียน ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 (2.1.2.2.3) ดังนั้น หากรัฐได้มีแนวนโยบายที่จะนำเอาธุรกิจใดมาดำเนินการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ย่อมจะทำให้สถานภาพและรูปแบบโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนแปลงไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กรณี อันอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชน ซึ่งได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี⁴⁵

บรรดาอรรถคดีและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดกับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ภายหลังที่ได้นำเอาธุรกิจใดมาดำเนินการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจนั้น เมื่อพิจารณาถึงคำนิยามของคำว่า "หน่วยงานทางปกครอง"⁴⁶ ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 แล้ว ก็ให้เห็นได้ว่า แม้โดยผลแห่งกระบวนการลงทุนเป็นหุ้นเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจะมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ดังกล่าว มิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและมีใช้หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ⁴⁷ ก็ตาม แต่ในข้อความตอนท้ายแห่งคำนิยามของคำว่า

⁴⁵ มาตรา 22 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ซึ่งบัญญัติเอาไว้ว่า "เมื่อมีการจดทะเบียนบริษัทตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้การดำเนินกิจการของบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดแล้วแต่กรณี เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ...".

⁴⁶ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้ให้คำนิยามคำว่า หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า "กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง.

⁴⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึก เลขเสรีจที่ 559/2545 เรื่องสถานภาพของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539", โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 6, หน้า 258.

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 (1)* แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เนื่องจากมิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมีใช้หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกา

“หน่วยงานของรัฐ” ดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้หมายรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย ดังนั้น การที่บทบัญญัติในมาตรา 24 และมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ได้ให้การรับรองให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในลักษณะเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล กรณีก็จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ยังคงไว้ซึ่งสถานภาพการเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองอยู่ด้วยประเภทหนึ่งและยังอยู่ในค่านิยมแห่งคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อยู่เช่นเดิม ดังนั้น บรรดาอรรถคดีและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดจากการคงไว้ซึ่งอำนาจในทางปกครองหรือการดำเนินกิจการในทางปกครองของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ก็จะได้รับพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครอง ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ยังคงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการในทางปกครองหรือยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐประเภทหนึ่งจึงทำให้ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนรายอื่นอยู่ในสถานภาพที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีลักษณะแห่งการใช้อำนาจที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครองอยู่เช่นเดิม

ดังนั้น จึงอาจสรุปความสัมพันธ์ในด้านสถานภาพทางกฎหมายระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินการระบวงการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ได้ว่า เมื่อได้นำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการระบวงการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว สถานภาพและรูปแบบโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจย่อมเปลี่ยนแปลงไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อันอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชน แต่ในส่วนของบรรดาอรรถคดีและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดจากการคงไว้ซึ่งอำนาจในทางปกครองหรือการดำเนินกิจการในทางปกครองของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบ

กำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นจึงไม่อยู่ในบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539.

* มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้ให้คำนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย.

บริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ก็จะได้รับพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครองอยู่เช่นเดิม ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ยังคงอยู่ในคำนิยามแห่งคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อยู่เช่นเดิม

3.2.2 ด้านการควบคุมกำกับดูแล

สำหรับประเด็นต่อมา ในด้านการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจ นั้น ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในทางเศรษฐกิจที่รัฐได้ใช้ในการดำเนินงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในปัจจุบันขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม ดังนั้นเพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะกับเพื่อคุ้มครองถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่นแล้ว จึงทำให้รัฐวิสาหกิจสามารถที่จะคงไว้ซึ่งบรรดาเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษหรืออำนาจรัฐโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองที่ภาคเอกชนไม่มีมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะได้ เช่น สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ, สิทธิในการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาล, การได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร หรืออำนาจในการรอนสิทธิ โดยการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวจึงเป็นผลให้การควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนทั้งหลายแห่งกฎหมายไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ หรือกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยในบางครั้งมีการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจที่ทับซ้อนกันโดยหลายหน่วยงานไปพร้อม ๆ จนก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อความสัมพันธ์ในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจ และทำให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดตัวอย่างเช่นในระบบราชการ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินแห่งรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจต่อรัฐสภา* กล่าวคือ เมื่อรัฐได้เข้าไปควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐก็ย่อมจะต้องนำเอากระบวนการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานอย่างเช่นในระบบราชการมาใช้กับรัฐวิสาหกิจทำให้รัฐวิสาหกิจต้องถูกควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยระเบียบและขั้นตอนต่าง ๆ ทางกฎหมายเช่นเดียวกับส่วนราชการ

* ทั้งนี้เพราะการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน เช่น การให้เงินอุดหนุน, การค้าประกันเงินกู้ หรือการยกเว้นภาระภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจจะต้องกระทำโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น.

แม้ในปัจจุบันจะได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินการระบวงการแปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด และโดยผลแห่งการนำเอารัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลมาดำเนินการระบวงการแปลงทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วยวิธีการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจจะเป็นผลทำให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด มีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายแตกต่างหากจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลเดิมก็ตาม แต่โดยที่เจตนารมณ์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นแต่เพียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดยกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมีความมุ่งหมายที่จะให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่มีการหยุดชะงักเสมือนกับบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ที่มีสถานะเป็นอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิมประเภทองค์การของรัฐบาล กับทั้งด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ยังคงเป็นกิจการของรัฐและอยู่ในคำนิยามแห่งคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอยู่เช่นเดิมแล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจึงยังคงติดไปกับบริษัทที่จัดตั้งขึ้นด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากในบทบัญญัติมาตรา 26 และมาตรา 27 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ได้กำหนดให้มีการตั้ง “คณะกรรมการ” ขึ้นมาเพื่อวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่าง ๆ ของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท รวมทั้งการวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินงานของบริษัทให้มีคุณภาพและการกำหนดอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค และนอกจากนี้ยังได้กำหนดให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องและมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดโดยคณะกรรมการดังกล่าวอีกด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองมาตราจึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สืบทอดเจตนารมณ์แห่งนโยบายการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเอาไว้เช่นเดิม กล่าวคือ แม้จะได้นำเอารัฐวิสาหกิจที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะมาดำเนินการระบวงการแปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อันอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชนเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนทั่วไปก็ตาม⁴⁸ แต่

48

นันทวัฒน์ บรมานันท์, “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ”, รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์เสนอต่อ คณะกรรมการ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็ยังสามารถรับรองถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจเอาไว้ 2 องค์กรด้วยกัน คือ

ก) คณะกรรมการในการวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่าง ๆ ของบริษัท ที่เกิดจากการแปลงทุนเป็นหุ้น โดยคณะกรรมการดังกล่าวเปรียบเหมือนกับเป็นองค์กรกำกับดูแลกิจการรายสาขาก่อนที่จะได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการรายสาขาต่อไป ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนท้ายแห่งบทบัญญัติในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้กำหนดเอาไว้ว่า “อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เช่นว่านั้นอาจจำกัดหรืองดเว้นได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา หรืออาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์นั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจก็ได้” และคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 ดังนี้

1) มีอำนาจวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่าง ๆ ของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาแล้วในตอนต้น

2) วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพและอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภค

ข) อำนาจของรัฐมนตรีในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการแห่งบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น โดยนอกเหนือจากคณะกรรมการในข้อ (ก) แล้ว ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจยังได้กำหนดถึงอำนาจของรัฐมนตรีในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานแห่งบริษัทที่เกิดจากการแปลงทุนเป็นหุ้นเอาไว้อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 27 วรรคสอง แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ได้กำหนดให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทมีอำนาจเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องและมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงาน

ของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมายตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดโดยคณะกรรมการตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง⁴⁹

นอกจากนี้ การพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดจะยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นต่อไปหรือไม่ ยังคงต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับอื่น ๆ เป็นสำคัญอีกด้วยว่ามีการมอบอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นไปให้กับหน่วยงานใดไว้หรือไม่⁵⁰ เพราะเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้

⁴⁹ เช่นในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2521 และตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 สามารถที่จะดำเนินการกำกับให้มีการคุ้มครองผู้บริโภคและสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งมีมาตรการจัดสรรคลื่นความถี่ หรือการอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมเพิ่มเติม เช่น การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ การกำหนดอัตราค่าบริการ การสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการเรียกเก็บค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมได้ (ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2521 ที่ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมอบอำนาจในการควบคุมบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจทั้งในด้านนโยบายและการบริหารให้แก่กระทรวงเจ้าสังกัดของบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ) ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 256/2546 เรื่องการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 7, หน้า 262.

⁵⁰ เช่นในกรณีของการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่แต่เดิมอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477, พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 และสัญญาความร่วมมือการงานที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยทำกับเอกชน ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 เพื่อจัดให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม และในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้อนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้น

เมื่อการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ยังไม่แล้วเสร็จ การใช้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจึงยังไม่อาจเกิดผลขึ้นในทางปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทั้งสอง และนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 วางระเบียบปฏิบัติราชการ

ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดตามกระบวนการแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว แม้บทบัญญัติในมาตรา 28 จะได้กำหนดให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกไปตามเงื่อนไขที่กำหนดเอาไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ตาม แต่โดยผลแห่งบทบัญญัติในมาตรา 28 ก็มีผลแต่เพียงทำให้อำนาจในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในกฎหมายจัดตั้งเป็นอันต้องถูกยุบยกเลิกไปเท่านั้น โดยรัฐก็ยังคงไว้ซึ่งบทบาทและอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยธุรกิจเอกชนนั้นอยู่โดยผลแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายในฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีได้ถูกยกเลิกไป โดยกระบวนการแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ กอปรกับในปัจจุบัน รัฐก็ได้มีความพยายามในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการรายสาขาขึ้นมาเพื่อควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากแนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการโทรคมนาคม หรือคณะกรรมการกำกับกิจการน้ำแห่งชาติ ดังนั้นในอนาคตการจะพิจารณาถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจในด้านการควบคุมกำกับดูแลว่าจะมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมเพียงใดนั้น ย่อมสามารถตรวจสอบได้จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบระเบียบนั้นแล้วย่อมใช้บังคับได้ ประกอบกับเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะนี้ผู้มีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายมีเพียงองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซึ่งปัจจุบันคือ บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งยังมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ส่วนผู้ประกอบการโทรคมนาคมอื่นเป็นเพียงผู้ประกอบการภายใต้สัญญาร่วมมกราคมขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเท่านั้น ดังนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับย่อมอาศัยอำนาจในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลการดำเนินกิจการโทรคมนาคมของรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งได้ ซึ่งที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีก็เคยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำกับดูแลการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจมาแล้ว เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลกิจการประปาแห่งชาติ พ.ศ.2539 หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2540 เป็นต้น ทั้งนี้จนกว่าการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) จะแล้วเสร็จเรื่องเดียวกัน.

3.2.3 ด้านการบริหารจัดการ

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจในประการสุดท้ายก็คือ ความสัมพันธ์ในด้านการบริหารจัดการ ด้วยเหตุที่ภารกิจหน้าที่แห่งรัฐวิสาหกิจเป็นการดำเนินงานในกิจการค้าขาย อันเป็นสาธารณูปโภคประการหนึ่งที่ย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยและความผาสุกในชีวิตของประชาชนในสังคมซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานโดยลำพังแล้ว ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่มักก็อาจไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเต็มประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะในการดำเนินงานแห่งภาคเอกชนในบางครั้งอาจมีการขัดกันซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะกับผลประโยชน์ของภาคเอกชน ดังนั้นเพื่อเป็นการรับรองและเป็นการทำให้หลักประกันแก่ประชาชนในสังคมว่าพึงจะได้รับ การบริการจากรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างเดียวกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว รัฐโดยรัฐวิสาหกิจจึงต้องเข้ามาควบคุมดูแลการให้อนุญาต การกำหนดอัตราค่าบริการ หรือคุณภาพในการให้บริการในกิจการดังกล่าว โดยในลักษณะดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์แห่งการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในภารกิจขั้นพื้นฐานหรือภารกิจดั้งเดิมที่รัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในปัจจุบันขั้นพื้นฐานแห่งการดำรงชีวิตของประชาชน กอปรกับด้วยภารกิจหน้าที่ดังกล่าวก็คือเหตุผลของการที่จะต้องมีการมีรัฐบาลขึ้นมาเพื่อดูแลรับผิดชอบและยังเป็นการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ได้มุ่งที่จะแสวงหาต่อผลกำไรเป็นสำคัญ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะที่มุ่งจะตอบสนองต่อผลประโยชน์โดยรวมหรือความต้องการของประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันก่อให้เกิดรัฐขึ้น⁵¹ อันเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการให้เปล่าหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง ดังนั้น หากได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการระดมทุนเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วยการแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อันอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชนแล้ว วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจย่อมเปลี่ยนแปลงไป จากที่เป็นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวมหรือเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะก็จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์แห่งเอกชนที่มุ่งจะแสวงหาต่อผลกำไรเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อจะได้นำเอาส่วนของกำไรมาจ่ายเป็นเงินปันผลให้กับผู้ถือหุ้น อันเป็นการประกอบธุรกิจ ในลักษณะของการแข่งขันกันโดยคำนึงถึงผลตอบแทนกับผู้รับบริการเป็นสำคัญ หากใช้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินอย่างเช่นในอดีตที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของ

⁵¹ ชาญชัย แสงวงศ์, องค์การมหาชน: องค์การของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 82.

รัฐบาลอันเป็นการดำเนินงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะที่มุ่งต่อหลักแห่งความเสมอภาค หลักแห่งความต่อเนื่อง และหลักแห่งการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อที่จะได้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการบริหารจัดการแห่งรัฐวิสาหกิจก่อนที่จะได้นำมาดำเนินกระบวนการแปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจนั้น การบริหารจัดการแห่งรัฐวิสาหกิจจะต้องกระทำโดยผ่านทางผู้ว่าการแห่งรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจที่ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นข้าราชการทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ โดยผู้ว่าการแห่งรัฐวิสาหกิจจะมีสถานภาพความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการและดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนโยบาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้กำหนดเอาไว้ สำหรับในส่วนของการบริหารจัดการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกนั้น ผู้ว่าการแห่งรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้แทนแห่งรัฐวิสาหกิจในการเข้าทำนิติกรรมใด ๆ ที่มีผลเป็นการผูกพันรัฐวิสาหกิจ ส่วนในการบริหารจัดการและการดำเนินงานภายในแห่งรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการแห่งรัฐวิสาหกิจก็มีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด ตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัย รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในการทำงานของพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนให้พนักงานและลูกจ้างออกจากตำแหน่งได้ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารแห่งรัฐวิสาหกิจได้กำหนดไว้

แต่อย่างไรก็ตาม หากได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วยการแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจตามที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อันอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชนแล้ว การบริหารจัดการแห่งรัฐวิสาหกิจย่อมเปลี่ยนแปลงไป โดยได้มีการจัดตั้งเป็น “คณะกรรมการบริหารบริษัท” ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแทนคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ในกระบวนการจัดตั้งตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารแห่งบริษัทก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดเอาไว้ในระบบกฎหมายเอกชนและมีได้มีสถานภาพที่เป็นพิเศษอย่างเช่นในอดีตที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการบริหารจัดการแห่งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือ

บริษัทมหาชน จำกัด จะต้องเป็นไปตามมติแห่งที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเป็นสำคัญเช่นเดียวกับในกรณีของบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยทั่วไปและมีที่ตั้งอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับอย่างเช่นในสวนราชการ

ดังนั้น ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจในด้านการบริหารจัดการภายหลังกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จึงมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับภาคเอกชนอันอยู่ภายใต้กฎหมายในระบบเอกชน ทั้งนี้เพื่อที่จะได้สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจได้โดยสะดวกอันเป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้โดยผลแห่งกระบวนการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลให้เป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ยังทำให้สถานภาพความเป็นเจ้าพนักงานแห่งรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนแปลงไปอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ จากการที่มีสถานภาพความเป็นเจ้าพนักงานตามหน่วยงานหรือองค์การของรัฐก็จะกลายเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของบริษัทซึ่งมีสถานภาพเป็นเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของภาคเอกชนโดยทั่วไปอันอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชน

จากหัวข้อที่ผ่านมาเมื่อได้ทราบถึงความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ในหัวข้อต่อไปก็ได้กล่าวถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อจะให้เห็นถึงภาพรวมและหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจและเพื่อจะได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจที่จะได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจต่อไป

3.3 ขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

แม้โดยผลแห่งการนำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วยวิธีการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจจะเป็นผลทำให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ดังกล่าวมีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายแตกต่างหากจากรัฐวิสาหกิจเดิมก็ตาม แต่โดยที่เจตนารมณ์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นแต่เพียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับการเปลี่ยนรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ จากรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยผลแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (Corporatization) และไม่ต้องไปดำเนินการตามขั้นตอนปกติทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กรณีจึงเห็นได้ว่า ในการแปลงสภาพแห่งรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจึงเป็นแต่เพียงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบในการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดยกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมีความมุ่งหมายที่จะให้การดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่มีการหยุดชะงักเหมือนกับบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้นมีสถานภาพเป็นอย่างเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจเดิมประเภทองค์การของรัฐบาล⁵² กับทั้งด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ภายหลังที่ได้แปลงสภาพมาจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลยังคงเป็นกิจการที่มีรัฐเป็นเจ้าของและอยู่ในคำนิยามแห่งคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอยู่เช่นเดิม ดังนั้น ภายหลังที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นของ

⁵² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 563/2544 เรื่องการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 8, หน้า 270.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 366/2545 เรื่องหาหรือการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 9, หน้า 274.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 252/2545 เรื่องสถานภาพของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยภายหลังการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทปตท. จำกัด (มหาชน)”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 10, หน้า 281.

รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ด้วยวิธีการจัดตั้งเป็นบริษัทขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว บทบัญญัติในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจึงได้บัญญัติรับรองให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ยังคงไว้ซึ่งบรรดาเอกสิทธิ์ที่รัฐวิสาหกิจมีเคยอยู่ตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือกฎหมายฉบับอื่น ๆ ได้กำหนดให้อำนาจเอาไว้ ทั้งนี้เอกสิทธิ์เช่นนี้อาจจำกัดหรืองดไว้ได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนดหรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจก็ได้ โดยในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวควรให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด คงมีเอกสิทธิ์เพียงพอที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วม ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยอาจจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดก่อนก็ได้ นอกจากนี้ในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจยังกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจจะต้องเสนอแนะให้ทบวงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ทั้งนี้ก็สอดคล้องกับบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 252/2545 เรื่องสถานภาพของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยภายหลังการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งสามารถสรุปความได้ว่า “แม้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกับบริษัทปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลอันเดียวกันแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทของกิจการของรัฐบาลที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทมหาชน จำกัด โดยวิธีเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมให้เป็นหุ้นของบริษัทตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ 25 ก.ย. 2544 กำหนดให้ภาครัฐคงสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ประกอบกับเมื่อพิจารณาโครงสร้างการถือหุ้นของบริษัทปตท. จำกัด (มหาชน) ณ วันที่จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงทุนชำระแล้วต่อกระทรวงพาณิชย์และภายหลังการขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนปรากฏว่ากระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นของบริษัทปตท. จำกัด (มหาชน) อยู่ร้อยละ 69.27 ดังนั้น

บริษัทปตท. จำกัด (มหาชน) จึงยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจและอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติ
 แรงแงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 เช่นเดียวกับเมื่อครั้งยังเป็นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดย
 เพียงแต่เปลี่ยนจากการเป็นรัฐวิสาหกิจตามคำนิยามของมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติแรงแงาน
 รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 มาเป็นรัฐวิสาหกิจตามคำนิยามของมาตรา 6 (2) รัฐวิสาหกิจประเภท
 บริษัทที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 6 (1)
 มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ 50 เท่านั้น

สำหรับในประเด็นเรื่องขอขบเซตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินการ
 กระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 48/2545 เรื่องสิทธิประโยชน์ทางภาษีของพนักงาน
 รัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542⁵³ ก็ได้ให้
 ความเห็นในประเด็นดังกล่าวเอาไว้ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาถึงขอขบเซตการให้
 เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินการกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุน
 รัฐวิสาหกิจ ได้ว่า

“การที่บทบัญญัติในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ได้
 บัญญัติเอาไว้ว่า “ในวันจดทะเบียนบริษัทซึ่งแปลงสภาพมาจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของ
 รัฐบาลโดยกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นของบริษัทตามกระบวนการที่บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วย
 ทุนรัฐวิสาหกิจนั้นให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดย
 การเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น และให้ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์
 ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิมกับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจ
 เดิมเป็นเวลาทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิก
 จ้าง” หมายความว่า เมื่อได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลมาดำเนินการกระบวนการ
 แปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ พนักงานของรัฐวิสาหกิจย่อมเปลี่ยนสถานภาพ
 กลายเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับต่อไปย่อมต้องเป็นไปตาม
 สถานภาพของลูกจ้างแห่งบริษัทซึ่งอาจถูกกำหนดขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับฐานะการประกอบกิจการ
 ของบริษัทได้ แต่ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองและให้หลักประกันแก่พนักงานของรัฐวิสาหกิจในการทำงาน

⁵³ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 11, หน้า 290.

กับบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่แล้ว ในบทบัญญัติมาตรา 25 วรรคสอง จึงได้บัญญัติให้พนักงานของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่ซึ่งคำว่า “สิทธิประโยชน์” ตามมาตรา 25 วรรคสอง มิได้มุ่งหมายความถึงสิทธิประโยชน์ในทุกเรื่องที่พนักงานของรัฐวิสาหกิจเคยได้รับ หากแต่มุ่งหมายเฉพาะสิทธิหรือประโยชน์ที่พนักงานของรัฐวิสาหกิจได้รับอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานของตนกับรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ดังนั้น หากพนักงานของรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานอยู่อย่างใด เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ลูกจ้างของบริษัทก็ยังคงได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่ซึ่งย่อมหมายความถึง “เงินค่าเช่าบ้าน เงินช่วยการศึกษาบุตร เงินช่วยเหลือบุตร เงินค่าเบี้ยกันดาร หรือเงินยังชีพ” ที่พนักงานของรัฐวิสาหกิจเคยได้รับจากรัฐวิสาหกิจก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นบริษัท แต่สิทธิประโยชน์ดังกล่าวไม่ได้หมายความรวมถึง สิทธิทางภาษีอากร ตามมาตรา 42 แห่งประมวลรัษฎากร และกฎกระทรวงฉบับที่ 126 (พ.ศ.2509) ที่กำหนดให้เงินได้บางประเภทได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ ทั้งนี้เพราะสิทธิทางภาษีอากรดังกล่าวมิได้เป็นสิทธิประโยชน์ของพนักงานแห่งรัฐวิสาหกิจที่ได้รับเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานกับรัฐวิสาหกิจโดยตรง”

ดังนั้น เพื่อให้เห็นถึงภาพรวมและหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินการระดมทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ จึงต้องนำเอารัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการระดมทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมาเป็นตัวอย่างในการศึกษา ทั้งนี้เพื่อที่จะได้นำเอามาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาถึงขอบเขตที่เหมาะสมแห่งการให้เอกสิทธิ์แก่การระดมทุนของรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ต้องดำเนินการระดมทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจต่อไป โดยนับตั้งแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้มีผลใช้บังคับในวันที่ 17 ธันวาคม 2542 ก็ได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินการระดมทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ คือ กรณีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (3.3.1), กรณีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (3.3.2), กรณีการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (3.3.3), กรณีการสื่อสารแห่งประเทศไทย (3.3.4), กรณีองค์การสื่อสารมวลชน (3.3.5) และกรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตส่วนภูมิภาค (3.3.6)

3.3.1 กรณีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

โดยในกรณีของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถือได้ว่าเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลแห่งแรกที่ได้นำมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2544 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนของปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นแล้วจัดตั้งเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ขึ้นมา เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2544 เพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด สินทรัพย์ ส่วนของทุน พนักงาน และ ลูกจ้างที่มีอยู่ ณ วันที่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยในกระบวนการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อเป็นการจำกัดหรืองดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2544⁵⁴ ขึ้นมาและกำหนดให้ในการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม⁵⁵ ให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจ ได้รับยกเว้น มี สิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย⁵⁶ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. ให้ทรัพย์สินของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เฉพาะที่ได้มาจากเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังการจัดตั้งบริษัท และทรัพย์สินของบริษัทในระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี⁵⁷

⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 87 ก 30 กันยายน 2544, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 12, หน้า 297.

⁵⁵ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2544 ได้ให้คำนิยามแห่งคำว่า “ธุรกิจปิโตรเลียม” หมายความว่า การประกอบและส่งเสริมการสำรวจพัฒนาผลิต จัดหา ก๊าซ สะสม สํารอง เก็บรักษา นำเข้า ส่งออก ขนส่ง ซื่อ ขาย และจำหน่ายปิโตรเลียมตลอดจนประกอบอุตสาหกรรมเคมีปิโตรเลียม และรวมถึงการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับหรือสนับสนุนการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม.

⁵⁶ มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2544.

⁵⁷ มาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2544.

ข. ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการสร้างและบำรุงรักษาคลังปิโตรเลียม และระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อให้ลูกจ้างของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เฉพาะที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อการนี้ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา⁵⁸

3.3.2 กรณีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

สำหรับรัฐวิสาหกิจแห่งที่สองที่ได้นำมาดำเนินการระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย โดยในกรณีของ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2545 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นหุ้นแล้วจัดตั้งเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ขึ้นมา เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2545 เพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สิทธิประโยชน์ ส่วนของทุน พนักงาน และลูกจ้างที่มีอยู่ ณ วันที่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยในกระบวนการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อเป็นการจำกัดหรืองดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ไม่ได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ดังเช่นในกรณีของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แต่อย่างใด ทั้งนี้โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในกรณีนี้เอาไว้ว่า⁵⁹ “เมื่อกรณีของบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ไม่มีการจำกัดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ ใดๆ โดยให้บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) คงมีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ เช่นเดียวกับองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) จึงเห็นว่า กรณี จึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 แต่อย่างใด โดยอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยมีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้ง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและกฎหมายอื่นในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจยังคงมีอยู่เพียงใดก็สามารถโอนไปให้บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ได้เพียงนั้น” ดังนั้น โดยผลแห่งบทบัญญัติในมาตรา 26 และนัยแห่งบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า

⁵⁸ มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2544.

⁵⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 388/2545 เรื่องร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 13, หน้า 300.

บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จึงยังคงไว้ซึ่งอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยโดยสมบูรณ์

3.3.3 กรณีการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

รัฐวิสาหกิจแห่งต่อมาที่ได้นำมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่า ด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็คือ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดยในกรณีของการทำอากาศยานแห่ง ประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2545 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนของ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นแล้วจัดตั้งเป็นบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ขึ้นมา เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2545 เพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สินทรัพย์ ส่วนของ ทุน พนักงาน และลูกจ้างที่มีอยู่ ณ วันที่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยในกระบวนการตรา พระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อเป็นการจำกัดหรืองดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัททำอากาศ ยานไทย จำกัด (มหาชน)⁶⁰ ขึ้นมาและกำหนดให้ในการประกอบกิจการทำอากาศยาน⁶¹ ให้บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) มีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่ กฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่การทำอากาศ ยานแห่งประเทศไทย⁶² เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

⁶⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 97 ก 30 กันยายน 2545, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 14, หน้า 306.

⁶¹ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2545 ได้ให้คำนิยามแห่งคำว่า “กิจการทำอากาศยาน” หมายความว่า กิจการจัดตั้งสนามบินหรือที่ขึ้น ลงชั่วคราวของอากาศยาน การจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การให้บริการในลานจอดอากาศ ยาน การให้บริการช่างอากาศ และการให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่สินค้า พัสดุภัณฑ์ ผู้โดยสารและลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจในการเดินอากาศ รวมตลอดถึงการให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกอัน เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการดังกล่าว.

⁶² มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2545.

ก. ให้ทรัพย์สินของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เท่าที่จำเป็นในการประกอบกิจการท่าอากาศยานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี⁶³

ข. ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาความปลอดภัยในเขตท่าอากาศยาน ให้ลูกจ้างของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เฉพาะที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อกำหนดนั้นเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁶⁴

3.3.4 กรณีการสื่อสารแห่งประเทศไทย

รัฐวิสาหกิจแห่งที่สี่ที่ได้นำมาดำเนินการระดมทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็คือ การสื่อสารแห่งประเทศไทย โดยในกรณีของการสื่อสารแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นแล้วจัดตั้งเป็น 2 บริษัท คือ บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เพื่อดำเนินกิจการด้านโทรคมนาคม (3.3.4.1) และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เพื่อดำเนินกิจการด้านไปรษณีย์ (3.3.4.2) ตามข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ที่ได้ดำเนินการตามมาตรา 19 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2546 เพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด สินทรัพย์ ส่วนของทุน พนักงาน และลูกจ้างที่มีอยู่ ณ วันที่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.3.4.1 กรณีบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

ในกรณีของการจัดตั้งเป็นบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด สินทรัพย์ ส่วนของทุน พนักงาน และลูกจ้างของการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่มีอยู่ ณ วันที่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ไม่ได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) แต่

⁶³ มาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2545.

⁶⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2545.

อย่างไรก็ดี ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีความเห็นในกรณีนี้เอาไว้ว่า⁶⁵ “เมื่อกรณีของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ไม่มีการจำกัดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์อย่างใด ๆ โดยให้บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) คงมีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์เช่นเดียวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) จึงเห็นว่า กรณีจึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 แต่อย่างไรก็ดี โดยอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทยและกฎหมายอื่นในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจยังคงมีอยู่เพียงใดก็สามารถโอนไปให้บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้เพียงนั้น” ดังนั้น โดยผลแห่งบทบัญญัติในมาตรา 26 และนัยแห่งบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จึงยังคงไว้ซึ่งอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยโดยสมบูรณ์

3.3.4.2 กรณีบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด

สำหรับในกรณีของการจัดตั้งเป็นบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ขึ้นเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สินทรัพย์ ส่วนของทุน พนักงาน และลูกจ้างของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ที่มีอยู่ ณ วันที่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.2546⁶⁶ ขึ้นมา และกำหนดให้ในการดำเนินกิจการไปรษณีย์⁶⁷ และธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ รวมทั้งธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์ ให้บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด มีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการไปรษณีย์

⁶⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 437-438/2545 เรื่องร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 15, หน้า 309.

⁶⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 77 ก 13 สิงหาคม 2546, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 16, หน้า 318.

⁶⁷ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.2546 ได้ให้คำนิยามแห่งคำว่า “กิจการไปรษณีย์” หมายความว่า การตั้งที่ทำการไปรษณีย์ และการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับ รวบรวม ส่ง จ่าย และส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์ ตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์.

กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย⁶⁸ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. ให้อำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่าง ๆ ของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย อำนาจในการจัดทำไปรษณียนิเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใด ๆ ของผู้ว่าการการสื่อสารแห่งประเทศไทยที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 เป็นอำนาจของคณะกรรมการไปรษณีย์⁶⁹

ข. ให้ทรัพย์สินของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการไปรษณีย์เพื่อประโยชน์ของประชาชน เป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี⁷⁰

ค. ในกรณีที่มีความจำเป็นในการป้องกัน หรือระงับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งลูกจ้างของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด หรือบุคคลอื่นใดเป็นเจ้าพนักงานได้⁷¹

3.3.5 กรณีองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

รัฐวิสาหกิจในประการต่อมาที่ได้นำมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็คือ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย โดยในกรณีขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2547 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นแล้วจัดตั้งเป็นบริษัท อสมท จำกัด

⁶⁸ มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.2546.

⁶⁹ มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.2546.

⁷⁰ มาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.2546.

⁷¹ มาตรา 13 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.2546.

(มหาชน) ขึ้นมา เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2548 เพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สิทธิทรัพย์สิน ส่วนของทุน พนักงาน และลูกจ้างที่มีอยู่ ณ วันที่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยในกระบวนการ ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อเป็นการจำกัดหรือดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ไม่ได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) แต่อย่างใด ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีความเห็นในกรณีนี้ เอาไว้ว่า⁷² “เมื่อการแปลงสภาพองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยไปเป็นบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) เป็นการโอนบรรดาอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ทั้งหมดที่องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยมีอยู่ไปเป็นของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) โดยไม่มีการจำกัดหรือดเว้นอำนาจ สิทธิ และประโยชน์แต่อย่างใด กรณีจึงไม่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ” ดังนั้น โดยผลแห่ง บทบัญญัติในมาตรา 26 และนัยแห่งบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) จึงยังคงไว้ซึ่งอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยโดยสมบูรณ์

3.3.6 กรณีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

รัฐวิสาหกิจประการสุดท้ายที่ได้นำมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยในกรณีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นแล้วจัดตั้งเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ขึ้นมา เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2548 เพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สิทธิทรัพย์สิน ส่วนของทุน พนักงาน และลูกจ้างที่มีอยู่ ณ วันที่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยในกระบวนการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อเป็นการจำกัดหรือดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)⁷³

⁷² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “หนังสือที่ นร 0900/1915,” 17 มิถุนายน 2547, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 17, หน้า 322.

⁷³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่ 47 ก 23 มิถุนายน 2548, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 18, หน้า 324.

ขึ้นมาและกำหนดให้ในการดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้า⁷⁴ ให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจ ได้รับ ยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย⁷⁵ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. ให้มีคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้ามีอำนาจดังต่อไปนี้

1) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าที่มี กำลังผลิตรวมกันสูงกว่ายี่สิบเมกะวัตต์เพื่อใช้เอง หรือที่มีกำลังผลิตรวมกันสูงกว่าหกเมกะวัตต์เพื่อ ขายพลังงานไฟฟ้าแก่ประชาชน กับระบบไฟฟ้าของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยจะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณภาพไฟฟ้า เทคนิคทางวิศวกรรม และความปลอดภัยของระบบไฟฟ้าเพื่อการเชื่อมโยงก็ได้

2) ออกข้อบังคับร่วมกับกรมชลประทานเพื่อกำหนดปริมาณน้ำที่จะกักเก็บ หรือระบายจากอ่างเก็บน้ำ⁷⁶

⁷⁴ มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 ได้ให้คำนิยามแห่งคำว่า “กิจการผลิตไฟฟ้า” หมายความว่า

1) การผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่

(ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้า โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

(ค) ประเทศใกล้เคียง

2) การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับระบบไฟฟ้าและเขตเดินสายไฟฟ้า

3) การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาหรือเพื่อการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้า แหล่ง พลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิงเป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่าน หิน หรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณูเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของบริษัท

4) การดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของบริษัท

5) การผลิตและขายลิกไนต์ หรือวัตถุดิบจากลิกไนต์ หรือโดยอาศัยลิกไนต์.

⁷⁵ มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548.

⁷⁶ มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548.

ข. ในการดำเนินการก่อสร้างระบบไฟฟ้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าแล้ว ให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจกระทำการได้ดังต่อไปนี้

1) ประกาศกำหนดเขตดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้าโดยต้องกำหนดให้มีการประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่และจัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

2) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไฟใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดบึก หรือตั่งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่นลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

3) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (2) หรือ (3) ให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นต่อคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้า โดยคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าต้องวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณเงินค่าทดแทน การนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อศาลหรือสำนักงานวางทรัพย์ หรือธนาคารออมสิน หรือการรับเงินค่าทดแทนสำหรับการดำเนินการของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าประกาศกำหนด⁷⁷

77

มาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548.

ค. ให้ทรัพย์สินของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการผลิตไฟฟ้า เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี⁷⁸

ง. ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจ สร้าง และบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า เขตเดินสายไฟฟ้า โรงไฟฟ้า เขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ และสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้น รวมทั้งสถานที่ผลิตแหล่งพลังงานอื่นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ที่ใช้เป็นพลังงานไฟฟ้าให้ลูกจ้างของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อการนี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา⁷⁹

ดังนั้น จากการศึกษาที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินการระดมทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว กรณีย่อมสามารถสรุปถึงหลักเกณฑ์และภาพรวมแห่งการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ได้ว่า⁸⁰ “บทบัญญัติในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้ให้การรับรองให้อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลเคยมีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและตามกฎหมายอื่นยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปกับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่แปลงสภาพมาจากรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าว โดยในกรณีที่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องคงไว้ซึ่งอำนาจ สิทธิ และประโยชน์เช่นเดียวกับที่รัฐวิสาหกิจเดิมที่เคยมีอยู่ทั้งหมดแล้วก็ไม่จำเป็นต้องตราเป็นแห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์แต่อย่างใด แต่ในกรณีที่จะมีการจำกัดหรืองดเว้นไว้ซึ่งอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ หรือเป็นกรณีที่จะกำหนดให้แตกต่างเป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่บทบัญญัติมาตรา 26 ได้บัญญัติไว้แล้ว กรณีก็จะต้องดำเนินการด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ เป็นรายกรณีไป โดยใน

⁷⁸ มาตรา 13 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548.

⁷⁹ มาตรา 14 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548.

⁸⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 550-551/2544 เรื่องร่างพระราชกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 19, หน้า 329.

กระบวนการยกเว้นพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ครอบบัญญัติมาตราหลัก ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในวรรคหนึ่งแห่งมาตรา 26 เอาไว้ ส่วนในกรณีที่จำกัดหรืองดไว้ซึ่งอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด หรือเป็นกรณีที่จำกัดให้แตกต่างจากที่บทบัญญัติในมาตรา 26 ได้บัญญัติเอาไว้ก็จะนำมาบัญญัติไว้ในมาตราถัดไป”

อย่างไรก็ตาม การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจย่อมสิ้นสุดลงได้ในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ก. เมื่อได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทตาม มาตรา 26 วรรคหนึ่งหรือคู่สัญญา ตามมาตรา 26 วรรคสาม⁸¹ ดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือคู่สัญญาต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ

ข. เมื่อบริษัทที่จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ⁸²

⁸¹ มาตรา 26 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ความว่า “ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไปจนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม”

⁸² มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ได้ให้คำนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้หมายความว่า

- ก. องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ข. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ค. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม ก. และ/หรือ ข. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ง. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม ค. และ/หรือ ก. และ/หรือ ข. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

กล่าวคือ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีส่วนในความเป็นเจ้าของในบริษัทดังกล่าวเหลืออยู่น้อยกว่าร้อยละ 50 หรือรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีส่วนในความเป็นเจ้าของเหลืออยู่เลย

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว เมื่อได้ทราบถึงความหมายและประเภทของคำว่า “เอกสิทธิ์” (3.1), ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (3.2) และขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (3.3) แล้ว ในหัวข้อต่อไป จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหาอันเกิดจากการให้เอกสิทธิ์ให้แก่อำนาจวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อจะได้นำไปสู่แนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่อำนาจวิสาหกิจรวมทั้งการประสานครหลวง หากได้มีการดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ต่อไป

3.4 ปัญหาอันเกิดจากการให้เอกสิทธิ์แก่อำนาจวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

แม้โดยหลักการและเหตุผลในการนำเอาอำนาจวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วยวิธีการแปลงสภาพอำนาจวิสาหกิจจากรัฐวิสาหกิจตามที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อันอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชนจะไม่มีเนื้อหาสาระอันเป็นการแปรรูปร่างรัฐวิสาหกิจหรือโอนความเป็นเจ้าของในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจไปให้กับภาคเอกชนจนมีส่วนในความเป็นเจ้าของของรัฐเหลือน้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือไม่มีอยู่เลยก็ตาม แต่โดยที่การนำเอาอำนาจวิสาหกิจดังกล่าวมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็มีความมุ่งหมายหลักเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมที่จะนำไปสู่การแปรรูปร่างรัฐวิสาหกิจหรือการโอนความเป็นเจ้าของในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคต กล่าวคือ แม้ในกระบวนการแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจะเป็นแต่เพียงเครื่องมือในการเปลี่ยนสถานภาพของรัฐวิสาหกิจจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลตามที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อันอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชนก็ตาม แต่ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่า หากได้มีการ

จ. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม ง. และ/หรือ ก. และ/หรือ ข. และ/หรือ ค. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ.

นำเอาหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทที่มีการแปลงสภาพมาจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลนั้นไปจำหน่าย จ่าย โอนให้กับภาคประชาชนจนสัดส่วนในความเป็นเจ้าของของรัฐเหลือน้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือหมดไปแล้วก็จะทำให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ดังกล่าว กลายสภาพไปเป็นบริษัทแห่งเอกชนอย่างเต็มรูปแบบ กอปรกับด้วยวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนสถานภาพของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงทำให้หุ้นที่แต่เดิมมีลักษณะเป็นก้อนกลายเป็นหุ้นที่มีลักษณะเป็นหุ้นและทำให้รูปแบบในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชน ดังจะเห็นได้จาก บทบัญญัติในมาตรา 22 วรรคห้า แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ได้บัญญัติเอาไว้ว่า “เมื่อได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้ว ให้การดำเนินการของบริษัทดังกล่าวเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กรณี” ดังนั้น การที่บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้รับรองให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ภายหลังจากได้นำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินการระบวงแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้วยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลโดยสมบูรณ์นั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ไม่สอดคล้องกับการจัดรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายขององค์กรกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ, หลักในการจัดทำบริการสาธารณะ, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่กำหนดให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด คงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความ เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ (3.4.1), ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจ (3.4.2), การขยายบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐ (3.4.3), ปัญหาในด้านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ (3.4.4), ปัญหาในด้านแหล่งเงินทุนและภาระทางการคลัง (3.4.5), หลักความเสมอภาค (3.4.6), ผลกระทบต่อหลักนิติรัฐ (3.4.7) และการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการ (3.4.8)

3.4.1 ประเด็นเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ

ในประเด็นเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ แม้บทบัญญัติในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง⁸³ แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ จะได้ให้การรับรองถึงการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ภายหลังจากที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่หากได้พิจารณาถึงบทบัญญัติในมาตรา 22 วรรคห้า ประกอบกับมาตรา 26 วรรคสอง แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ได้กำหนดถึงรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด กับเงื่อนไขแห่งการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจภายหลังจากที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็จะสามารถเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา 22 วรรคห้า ประกอบกับมาตรา 26 วรรคสอง นั้น ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งมีสถานภาพการเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนคงมีเอกสิทธิ์ต่าง ๆ เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐ ประกอบด้วยเท่านั้น ดังนั้น การที่ได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้ว แต่กลับมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อกำหนดหรือคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ (3.4.1.1) หรือขาดหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังจากที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (3.4.1.2) กรณีจึงเห็นได้ว่า การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด

⁸³ มาตรา 26 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 บัญญัติไว้ว่า "ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท หรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้น อาจจำกัดหรือคงไว้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ..."

หรือบริษัทมหาชน จำกัด ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักในการกระจายอำนาจและวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ในบทบัญญัติมาตรา 22 วรรคห้า ประกอบกับมาตรา 26 วรรคสอง รวมทั้งหลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง

3.4.1.1 รัฐวิสาหกิจบางแห่งมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อจำกัดหรืองดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์

ด้วยวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนสถานภาพของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างดังกล่าวจึงทำให้ทุนที่แต่เดิมมีลักษณะเป็นก้อนกลายเป็นทุนที่มีลักษณะเป็นหุ้นและทำให้รูปแบบและวิธีในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชน ดังนั้น การที่ได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินการกระบวนการแปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กลับมิได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อจำกัดหรืองดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจนั้นแต่อย่างใด โดยให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เช่น ในกรณีของบริษัท ทศท. ครอบอเรนจ์ จำกัด (มหาชน), บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) หรือบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับอื่นโดยสมบูรณ์นั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า เป็นการจำกัดโครงสร้างและรูปแบบทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่ไม่สอดคล้องกับหลักในการกระจายอำนาจและวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจในบทบัญญัติมาตรา 22 วรรคห้า และมาตรา 26 วรรคสอง ที่ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ควรมีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานอย่างเอกชนอันอยู่ภายใต้ในระบบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือในกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี อีกทั้งยังมีเอกสิทธิ์ต่าง ๆ เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยเท่านั้น

นอกจากนี้ การที่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จะยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ต่าง ๆ โดยสมบูรณ์นั้น กรณีย่อมเป็นการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับหลักในการปกครองในระบบนิติรัฐและหลักแห่งความจำเป็นอันเป็นหลักการย่อยแห่งหลักความได้สัดส่วนอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้เพราะการได้นำเอารัฐวิสาหกิจตามกฎหมายมหาชนที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะมาดำเนินการแปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด นั้น ถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้จัดตั้งหน่วยธุรกิจเอกชนใดขึ้นมาดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับเอกชน กรณีจึงย่อมไม่มีเหตุผลอันใดที่รัฐโดยรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จะยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองเอาไว้กับทั้งยังถือได้ว่าเป็นการที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างไร้ขอบเขต ดังนั้น การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จึงต้องเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจสามารถที่จะสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น กล่าวคือ เป็นการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณชนกับเพื่อคุ้มครองถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่นเท่านั้น

3.4.1.2 ขาดหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจ ภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุน รัฐวิสาหกิจ

แม้ภายหลังที่ได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ในบางกรณีจะได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อจำกัดหรืองดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้ว ก็พบว่าไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจนที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาถึงการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจ ดังจะเห็นได้จากในกรณีของพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่ได้จำกัดหรืองดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์เฉพาะแต่เอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษในกรณีทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีกับการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น ส่วนในกรณีของพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ

สิทธิ และประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจในประการต่อ ๆ มา ก็ได้มีการระบุเพิ่มเติมถึงเอกสิทธิ์ที่เป็นอำนาจรัฐในการให้ อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ หรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการ หรืออำนาจในการรอนสิทธิของประชาชนเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น จึงทำให้เห็นว่า หากได้มีการนำเอา รัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ขอบเขตแห่งการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจจะเป็นเช่นใด กรณีจึงเห็นได้ว่าย่อมเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักในการปกครองในระบอบนิติรัฐที่กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน ทั้งนี้เพราะการดำเนินการใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่ประชาชนนั้นจะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการแน่นอนและชัดเจนเพื่อที่ประชาชนผู้ที่จะต้องรับภาระหรือถูกกระทบจากการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด สามารถที่จะคาดการณ์หรือรับรู้ถึงขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ของตนได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ด้วยเหตุที่กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นแต่เพียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งให้เป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีเนื้อหาสาระที่ก้าวล่วงไปถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเต็มรูปแบบแต่อย่างใด กรณีจึงเห็นได้ว่า เมื่อรัฐวิสาหกิจใดได้ดำเนินกระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจอย่างครบถ้วนแล้ว รัฐวิสาหกิจนั้นก็เลยกลายเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่มีทุนเป็นหุ้นเท่านั้น ส่วนกระบวนการและขั้นตอนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นอย่างไร โดยวิธีใด ไม่ได้กำหนดเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ กอปรกับด้วยแนวนโยบายของรัฐในปัจจุบันที่รัฐโดยกระทรวงการคลังจะถือครองหุ้นในรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการดังกล่าวจึงไม่มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้เลยและเมื่อรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นไม่มีโอกาสที่จะดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้แล้ว รัฐวิสาหกิจดังกล่าวก็จะต้องอยู่ในคำนิยามแห่งคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณต่อไป การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงเป็นไปอย่างไม่มีขอบเขต ทั้งนี้เพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจย่อมสิ้นสุดลงได้ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจได้สิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือในกรณีที่ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการเท่านั้น

3.4.2 ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจ

ด้วยรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือ บริษัทมหาชน จำกัด ภายหลังจากที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่ในบางส่วนไปให้กับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ด้วยการให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด มีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานแยกต่างหากจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเงินที่จะต้องมีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำเนินการหรือการจะต้องมีอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า ภายหลังจากที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจไปดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ดังกล่าว จึงควรมีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับเอกชน โดยในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จึงต้องเป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแลไม่ใช่การควบคุมบังคับบัญชาอย่างเช่นในระบบราชการอันอยู่ภายใต้หลักแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกับเอกชนรายอื่นทุกประการ

อย่างไรก็ตาม การที่บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้ให้การรับรองให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ภายหลังจากที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ต่าง ๆ โดยสมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐทั้งในส่วนที่ขาดหรือในส่วนที่จำเป็น, สิทธิในการค้าประกันเงินกู้โดยกระทรวงการคลัง หรือการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรนั้น กรณีจึงย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นในด้านการควบคุมกำกับดูแล หรือการบริหารจัดการ (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.2.2 และ 3.2.3 ตามลำดับ) ทั้งนี้เพราะการที่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนได้คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นย่อมทำให้ในการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดอย่างเช่นในระบบราชการ เพราะหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัท

มหาชน จำกัด จะต้องมีความรับผิดชอบต่อการคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของรัฐวิสาหกิจต่อรัฐสภา* ทั้งนี้ยัง รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ได้คงไว้ซึ่งเอกลักษณ์จากรัฐมากเท่าใด รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ก็ยิ่งจะสูญเสียความเป็นอิสระในการ ดำเนินงานมากยิ่งขึ้นเท่านั้น เพราะเมื่อรัฐเข้าไปควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจใน รูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้ว รัฐก็ย่อมจะต้องนำเอาระบบการควบคุมกำกับดูแล อย่างเช่นในระบบราชการมาใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทำให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือ บริษัทมหาชน จำกัด ต้องถูกควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยระเบียบและขั้นตอนเช่นเดียวกับทางราชการ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของรัฐวิสาหกิจจึงก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อความสัมพันธ์ ในระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นในด้านการควบคุมกำกับดูแลหรือในด้านการบริหารจัดการอัน เป็นการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายขององค์กรกระจายอำนาจ ทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

3.4.3 การขยายบทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจ

ในประเด็นเรื่องการขยายบทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจ แม้ศาลรัฐธรรมนูญใน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 จะได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า “การที่กฎหมายว่าด้วยทุน รัฐวิสาหกิจได้ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีสามารถที่จะนำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินกระบวนการแปลง สภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด นั้น หาใช่เป็นกรณีที่ คณะรัฐมนตรีได้จัดตั้งหน่วยงานของรัฐเข้าไปประกอบกิจการแข่งขันกันกับเอกชน ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้เข้าไปดำเนินการให้การประกอบกิจการของรัฐโอนไปเป็นของเอกชน กล่าวคือ เป็นการให้เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในบริษัทที่จัดตั้ง ขึ้นมาใหม่” แต่หากได้พิจารณาถึงเนื้อหาสาระแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว กรณีก็จะเห็น ได้ว่า ในกระบวนการแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วน ร่วมหรือแทรกแซงในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มแรกจนจบกระบวนการไม่ว่าจะเป็นการที่คณะรัฐมนตรี สามารถที่จะใช้อำนาจในการเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น หรือการที่ ฝ่ายการเมืองเป็นองค์ประกอบส่วนใหญ่ในคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอำนาจในการ แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทตาม

* ทั้งนี้เพราะการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน เช่น การให้เงินอุดหนุน, การค้าประกันเงินกู้ หรือ การยกเว้นภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจจะต้องกระทำโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น.

มาตรา 19 รวมทั้งการให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติม ข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร และการที่ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจสามารถที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาเพื่อคงไว้ซึ่งเอก สิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษโดยเฉพาะของรัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น หรือ การมอบอำนาจให้รัฐมนตรีสามารถที่จะเข้ามาควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจใน รูปแบบบริษัทที่เกิดจากการแปลงทุนเป็นเรือนหุ้น ดังนั้น จึงทำให้เห็นได้ว่าทั้งหมดคือการคงไว้ซึ่ง บทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจที่จะเข้ามาควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจใน รูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อยู่เช่นเดิม อันทำให้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ในรูปแบบบริษัทฯ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ อย่างเช่นในระบบราชการ กรณีจึงทำให้ ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ต้องล่าช้าและขาด ความยืดหยุ่นเป็นอย่างมากอันนับได้ว่าขัดต่อวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ได้ กำหนดให้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เป็นไป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กรณี

3.4.4 ปัญหาในด้านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

สำหรับปัญหาในด้านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ส่วนหนึ่งแล้วก็เป็นผลสืบ เนื่องมาจากผลกระทบในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจกับการขยายบทบาทของภาครัฐ ในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ เมื่อการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด ต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนทั้งหลายแห่งกฎหมายอย่างเช่นในระบบราชการ โดย ในบางครั้งอาจมีการควบคุมกำกับดูแลที่ทับซ้อนกันโดยหลายหน่วยงานไปพร้อม ๆ กัน ไม่ว่าจะเป็น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ สำนักงานตรวจ เงินแผ่นดิน คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลัง กรณีจึงทำ ให้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ต้องล่าช้าและ ขาดความยืดหยุ่นในการดำเนินงานซึ่งคล้ายกับส่วนราชการเป็นอย่างมากอันนับได้ว่าขัดต่อ วัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ได้กำหนดให้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจใน รูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือ กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้แล้ว ด้วยการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษในบางประการของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เป็นการได้รับสิทธิประโยชน์หรือความช่วยเหลือโดยการให้เปล่าหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราที่ต่ำกว่าความเป็นจริง กรณีจึงทำให้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ไม่สามารถที่จะสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงจากการประกอบกิจการได้ ทั้งนี้เพราะต้นทุนส่วนหนึ่งมาจากการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจโดยสมบูรณ์ ดังนั้น จึงทำให้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ต้องคอยรับความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนในเรื่องเงินงบประมาณจากรัฐอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็นการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐหรือการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล ดังเช่นที่ Adam Smith ได้กล่าวไว้ในหนังสือ The Wealth of Nations ว่า “เป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความฟุ่มเฟือยกับทรัพย์สินของผู้อื่นมากกว่าทรัพย์สินที่เป็นของตนเอง ฉะนั้น การบริหารจัดการของรัฐจึงมีช่องทางที่จะเกิดการรั่วไหลและสูญเสียได้ง่าย ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐไม่มีผลประโยชน์ในกิจกรรมนั้นโดยตรง” โดย Adam Smith ได้ยกตัวอย่างว่า ประสิทธิภาพในการผลิตของที่ดินของรัฐจะเท่ากับร้อยละ 25 ของที่ดินของภาคเอกชนเท่านั้น ดังนั้นวิธีที่จะขจัดความฟุ่มเฟือยและความสูญเสียก็คือ การแปลงสภาพความเป็นเจ้าของทรัพย์สินให้แก่เอกชน⁸⁴

3.4.5 ปัญหาในด้านแหล่งเงินทุนและภาระทางการคลัง

ด้วยเหตุที่เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษที่รัฐวิสาหกิจได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ สิทธิในการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล หรือสิทธิในการได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรก็ตาม ต่างก็เป็นความช่วยเหลือทางการเงินประเภทหนึ่งที่ย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อเงินงบประมาณของแผ่นดิน กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่จะได้รับไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษดังกล่าวจึงต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้นและถือได้ว่าเป็นภาระทางการเงินที่หนักมากที่รัฐจะต้องเข้ามารับผิดชอบ ทั้งนี้เพราะหากปรากฏว่าในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกิจการของรัฐประสบกับภาวะการขาดทุนหรือมีหนี้สินล้นพ้นตัวแล้ว รัฐในฐานะผู้เป็นเจ้าของกิจการก็ต้องเข้ามาร่วม

84

รวมบทความรัฐวิสาหกิจ, ศูนย์ศึกษารัฐวิสาหกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2532, หน้า 72-73 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ”, รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์เสนอต่อ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, หน้า 12.

รับผิดชอบในการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อมาอุดหนุนให้กับรัฐวิสาหกิจ โดยในกรณีที่รัฐมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานดังกล่าวแล้ว รัฐก็อาจเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนด้วยการกู้ยืมเงินทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ โดยรัฐอาจเป็นผู้ก่อหนี้ด้วยการกู้เงินเองหรืออาจให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้แล้วกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ดังกล่าวก็ได้ โดยในกรณีที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ก่อหนี้ด้วยการกู้เงินเองนั้น หากต่อมาปรากฏในภายหลังว่ารัฐวิสาหกิจไม่สามารถที่จะชำระหนี้คืนได้แล้ว รัฐในฐานะผู้เป็นเจ้าของกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวก็จะต้องเข้ามาช่วยรับผิดชอบในการชำระหนี้แทนให้กับรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น หากได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจและยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในการได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน โดยสมมุติเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าเป็นภาระทางการเงินและการคลังที่หนักมากที่รัฐจะต้องเข้ามาช่วยรับผิดชอบและยังก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อเงินงบประมาณของแผ่นดินเป็นอย่างมากทำให้ไม่สามารถจัดสรรเงินงบประมาณของแผ่นดินเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศในด้านอื่นได้

3.4.6 หลักแห่งความเสมอภาค

สภาพปัญหาอันเกิดจากการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจในประการต่อมาก็คือ หลักแห่งความเสมอภาค ทั้งนี้การที่บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ภายหลังจากที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในลักษณะเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลตามที่มีกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือกฎหมายฉบับอื่น ๆ กำหนดให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจเอาไว้ นั่น กรณีย่อมก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นในระหว่างรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งเป็นกิจการของรัฐด้วยตนเองหรือในกรณีระหว่างบริษัทแห่งเอกชนที่ประกอบกิจการในลักษณะเดียวกัน ทั้งนี้เพราะเอกสิทธิ์ในบางประเภทเป็นสิทธิพิเศษหรืออำนาจรัฐโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองที่รัฐได้มอบให้แก่รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลเท่านั้น รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ไม่อาจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวจากรัฐได้เลย หรือการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวต้องมีเงื่อนไขที่เป็นพิเศษมากเสียยิ่งกว่ารัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลโดยทั่วไป ดังจะเห็นได้จากในกรณีของเอกสิทธิ์ที่เป็นพิเศษในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร หากเป็นในกรณีของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยทั่วไปแล้ว ก็ต้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล, ภาษีมูลค่าเพิ่ม, ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ แล้วแต่

กรณี แต่สำหรับในกรณีของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลแล้วมักจะได้รับการยกเว้นหรือไม่ อยู่ในบังคับแห่งผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรดังกล่าว หรือในกรณีของสิทธิการค้ำประกันเงินกู้โดยกระทรวงการคลังก็เช่นกัน หากเป็นในกรณีของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยทั่วไปแล้ว ก็จะต้องมีการกำหนดถึงเงื่อนไขแห่งการค้ำประกันเงินกู้ที่เป็นพิเศษเสียยิ่งกว่า รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล ดังนั้น การที่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จะคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในลักษณะเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลนั้น จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นและไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด

3.4.7 ผลกระทบต่อหลักนิติรัฐ

ผลกระทบในประการต่อมาก็คือ ผลกระทบในหลักนิติรัฐ ทั้งนี้เพราะในการปกครอง ในระบอบนิติรัฐมีเจตนารมณ์ที่จะให้การรับรองถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเอาไว้ว่า “บุคคลทุกคน ต่างก็ต้องอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายเดียวกันและในการดำเนินงานใด ๆ ที่อาจเป็นการจำกัดหรือ กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายระบุให้อำนาจ เอาไว้เป็นการชัดเจนและแน่นอน” ดังนั้น การที่ได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ มาดำเนินกระบวนการแปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด นั้น ถือได้ว่าเป็นกรณีของรัฐที่ได้จัดตั้งหน่วยธุรกิจเอกชนใดขึ้นมาดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับเอกชน กรณีจึงย่อมไม่มีเหตุผลอันใดที่รัฐโดยรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จะต้องคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในลักษณะเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ เพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองเอาไว้กับทั้งยังถือได้ว่าเป็นการที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงการ ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างไร้ขอบเขต

นอกจากนี้ ด้วยการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะไม่มีการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจนเอาไว้ โดยในบางครั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวก็สามารถที่จะ คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ได้โดยผลแห่งกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น กรณีจึง ก่อให้เกิดปัญหาในการรวบรวมถึงขอบเขตแห่งการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจและโดยที่กฎเกณฑ์ แห่งกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีมิใช่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้เอง จึงทำให้การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลไม่สอดคล้องกับหลักในการปกครองในระบอบนิติรัฐ ทั้งนี้

เพราะในการดำเนินงานใด ๆ ที่จะมีผลอันเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะเพื่อที่จะให้ประชาชนผู้ที่จะต้องรับภาระหรือถูกกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวสามารถคาดหมายและรับรู้ถึงขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพของตนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างชัดเจน ดังนั้น การที่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ภายหลังจากที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว จะคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในลักษณะเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลนั้น กรณีจึงย่อมไม่สอดคล้องกับหลักในการปกครองในระบอบนิติรัฐ

3.4.8 การตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการ

ด้วยกระบวนการแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นแต่เพียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัดเท่านั้น โดยกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีเนื้อหาสาระที่ก้าวล่วงไปถึงกระบวนการในการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการหรือองค์กำกับดูแลรายสาขาขึ้นมาแต่อย่างใด กรณีจึงเห็นได้ว่า เมื่อได้นำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจนั้นย่อมได้รับโอนไปซึ่งบรรดาเอกสิทธิ์ที่เป็นอำนาจรัฐในอันที่จะใช้วิธีการพิเศษหรือมีเครื่องมือพิเศษซึ่งมีลักษณะของการใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะได้ (3.1.2.2) ดังนั้น เมื่อรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนได้คงไว้ซึ่งสถานภาพการเป็นทั้งผู้ประกอบการและผู้ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานในกิจการดังกล่าวด้วยแล้ว การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดจึงไม่มีทางที่จะเกิดขึ้นได้เลย ทั้งนี้เพราะเป็นกรณีที่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อยู่ในสถานภาพที่เหนือกว่าเอกชนอื่นโดยทั่วไป

โดยบทบัญญัติในมาตรา 27 ประกอบกับมาตรา 268 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้รับรองให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเป็นการเด็ดขาดและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงจากการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ดังนั้นเพื่อเป็นการรับรองถึงการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ภายหลังจากที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ จึงจำต้องนำเอาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาเพื่อประกอบการพิจารณา

3.5 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังจากที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ: **ศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542**

ความเป็นมาแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ เริ่มต้นมาจากสภาวการณ์ภายในประเทศ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2530 ในสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีแนวความคิดริเริ่มที่จะนำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ขึ้นมา⁸⁵ แต่ด้วยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นรัฐบาลจึงได้ถอนร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวออกมาก่อน จนกระทั่งในปี พ.ศ.2536 เมื่อกระทรวงการคลังได้ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากธนาคารโลกในการศึกษาปรับปรุงการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจกับทั้งเพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจแล้ว คณะผู้เชี่ยวชาญจึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ โดยในปี พ.ศ. 2538 นั้นเอง กระทรวงการคลังจึงได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของคณะผู้เชี่ยวชาญและได้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา แต่เนื่องจากได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปเสียก่อนในปลายเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2539 จึงทำให้ร่างกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจยังคงค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภา⁸⁶

⁸⁵ สภาวเดือน ลิมพงศธร, “บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 53.

⁸⁶ คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 50/2542 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2542, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 125 ก.

จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในปี พ.ศ.2540 รัฐบาลในขณะนั้นภายใต้การนำของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีจึงได้ประกาศลอยตัวค่าเงินบาทในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 และได้มีการเจรจาขอความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนทางการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ทางกองทุนทางการเงินระหว่างประเทศ IMF จึงได้อนุมัติโครงการเงินกู้แบบ (Stand-by Arrangement) ระยะเวลาเบิกถอน 34 เดือน และในการเบิกถอนเงินกู้แต่ละครั้งประเทศไทยต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงิน (Letter of Intent หรือ LOI) แต่ละฉบับรวมทั้งสิ้นรวม 7 ฉบับ⁸⁷ โดยในประเด็นเรื่องรัฐวิสาหกิจนี้ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งที่ประเทศไทยจะต้องมีการทบทวน แก้ไขความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจกับทั้งเพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐจึงต้องพิจารณาว่ากิจการประเภทองค์การหรือบริษัทใดที่ส่วนราชการถือหุ้นอยู่ กิจการใดควรจะคงอยู่และดำเนินการอย่างไรจึงจะแข่งขันกับภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ, กิจการใดควรจะขายให้กับภาคเอกชนไปเสีย และกิจการใดควรที่จะยุบหรือยกเลิกไป ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อกองทุนทางการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF แล้ว รัฐบาลในขณะนั้นภายใต้การนำของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (กนร.) ขึ้นมาเพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. แล้วเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา แต่ด้วยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งให้นายศุภชัย พานิชภักดิ์ เป็นประธานคณะกรรมการกำกับนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (กนร.) และได้มีมติรับในหลักการตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. แล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในวันที่ 2 มิถุนายน 2541⁸⁸

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2548), หน้า 24-25.

⁸⁸ สกาวเดือน ลิ้มพงศธร, “บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.”, หน้า 55-56.

อย่างไรก็ตาม ยังไม่ทันที่นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) จะนำร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง (จำนวน 114 คน) นำโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 11 มีนาคม 2542 ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า “ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่” ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้เสนอเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาในวันที่ 12 มีนาคม 2542 และศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 ว่าร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2542 จากนั้นนายกรัฐมนตรีจึงได้นำร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปในวันที่ 16 ธันวาคม 2542

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงผลผูกพันแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. แล้ว ก็จะได้เห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา 27 ประกอบกับมาตรา 268 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้รับรองให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเป็นการเด็ดขาดและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงจากการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ดังนั้นจากผลแห่งบทบัญญัติในมาตรา 27 ประกอบกับมาตรา 268 นี้เอง กรณีจึงจำเป็นที่จะต้องนำเอาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 อันเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาวิเคราะห์เพื่อประกอบการพิจารณาถึงการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินการกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ โดยสำหรับในประเด็นการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินการกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ แม้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 จะไม่ได้มีการกำหนดประเด็นนี้เอาไว้โดยตรงก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 ก็ได้วินิจฉัยในประเด็นเรื่องการค้าประกันของกระทรวงการคลังต่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่แปลงทุนเป็นหุ้นตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เอาไว้ ซึ่งสามารถสรุปได้ความว่า “เมื่อได้นำเอารัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว บทบัญญัติในมาตรา 22 วรรคสาม ได้กำหนดให้

กระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวไว้ทั้งหมด บริษัทนั้นจึงยังคงสถานภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัทซึ่งยังเป็นกิจการของรัฐอยู่ ทั้งบทบัญญัติในมาตรา 24 ได้กำหนดให้โอนหนี้ของรัฐวิสาหกิจเดิมไปเป็นหนี้ของบริษัทใหม่ เมื่อหนี้นั้นกระทรวงการคลังได้ค้ำประกันอยู่แล้วก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันต่อไป กรณีจึงเป็นการแปลงหนี้ใหม่โดยเปลี่ยนตัวลูกหนี้จากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทที่จัดตั้งใหม่ ดังนั้น การที่บทบัญญัติในมาตรา 24 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ให้บริษัทต่อไป กรณีจึงเป็นการปฏิบัติตามภาวะค้ำประกันที่มีอยู่แต่เดิม เพราะบริษัทที่จัดตั้งใหม่ก็ยังคงดำเนินกิจการเดิมของรัฐวิสาหกิจเดิมและยังคงเป็นของรัฐอยู่เช่นเดิม การค้ำประกันจึงเป็นการค้ำประกันหนี้ของรัฐไม่ใช่หนี้ของบริษัทเอกชน กรณีจึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชนและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30”

ดังนี้ จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นเรื่องการค้ำประกันของกระทรวงการคลังต่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่แปลงทุนเป็นหุ้นตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. จึงสามารถนำมาพิจารณาถึงการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้ว่า “ภายหลังที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วยวิธีการจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ เมื่อรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ดังกล่าวยังคงสถานภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ประเภทหนึ่ง อีกทั้งรัฐวิสาหกิจนั้นก็ยังคงเป็นกิจการของรัฐอยู่เช่นเดิมแล้ว การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จึงเป็นการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในกิจการของรัฐไม่ใช่ในกิจการของเอกชน กรณีจึงมิใช่เป็นการให้เอกสิทธิ์แก่บริษัทเอกชนยิ่งเสียกว่าเอกชนรายอื่น ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นมาก็ยังคงเป็นกิจการของรัฐและยังคงดำเนินงานในลักษณะเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิมที่เคยปฏิบัติอยู่ การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จึงเป็นไปเพื่อการปฏิบัติตามภารกิจหน้าที่ที่มีอยู่แต่เดิมอันมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวมหรือเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะเป็นสำคัญ

บทที่ 4

การให้เอกสิทธิ์แก่การระปานครหลวง ภายหลังกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

แม้โดยหลักการและเหตุผลแห่งการนำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วยวิธีการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจจะไม่มีเนื้อหาสาระอันเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือโอนความเป็นเจ้าของในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจไปให้กับภาคเอกชนจนสัดส่วนในความเป็นเจ้าของของรัฐเหลือน้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือไม่มีอยู่เลยก็ตาม แต่โดยที่การนำเอารัฐวิสาหกิจดังกล่าวมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็มีความมุ่งหมายหลักเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมที่จะนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการโอนความเป็นเจ้าของในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคต กล่าวคือ หากได้มีการนำเอาหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทที่มีการแปลงสภาพมาจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลนั้นไปจำหน่าย จ่าย โอนให้กับภาคประชาชนจนสัดส่วนในความเป็นเจ้าของของรัฐเหลือน้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือหมดไปแล้วก็จะทำให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ดังกล่าว กลายสภาพไปเป็นบริษัทแห่งเอกชนอย่างเต็มรูปแบบ กอปรกับด้วยวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนสถานภาพของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงทำให้ทุนที่แต่เดิมมีลักษณะเป็นก้อนกลายเป็นทุนที่มีลักษณะเป็นหุ้นและทำให้รูปแบบในการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชน ดังจะเห็นได้จาก บทบัญญัติในมาตรา 22 วรรคห้า แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ได้บัญญัติเอาไว้ว่า “เมื่อได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้ว ให้การดำเนินการของบริษัทดังกล่าวเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กรณี” ดังนั้น การที่บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้รับรองให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ภายหลังที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้วยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ต่าง ๆ

เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐบาลโดยสมบูรณ์นั้น กรณีจึงเห็นได้ว่า การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ไม่สอดคล้องกับการจัดรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายขององค์กรกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ, หลักในการจัดทำบริการสาธารณะ, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่กำหนดให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด คงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยเท่านั้น

ดังนั้น หากได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ จึงควรพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ต่อไป โดยในการศึกษาครั้งนี้มุ่งที่จะทำการศึกษาถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่การระปานครหลวงภายหลังกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะหากได้มีการนำเอาการระปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทขององค์กรของรัฐบาลมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนให้เป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้ว *บริษัทการระปานครหลวง จำกัด (มหาชน)** ที่จะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดาสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และประโยชน์อื่น ๆ ของการระปานครหลวงย่อมต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และรูปแบบในการดำเนินงานอย่างเอกชน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของการระปานครหลวงภายใต้การดำเนินการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจยังสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้จุดดุลยภาพระหว่างการรักษาประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว จึงสมควรหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์

* แม้ในปัจจุบันจะยังมีได้มีการจัดตั้งเป็นบริษัทการระปานครหลวงจำกัด (มหาชน) ขึ้นมาก็ตาม แต่ในการประชุมของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการระปานครหลวงก็ได้เลือกรูปแบบของบริษัทมหาชน จำกัด ขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของการระปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐบาล ภายหลังจากที่ได้นำเอาการระปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ.

แก่การประสานครหลวงภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ โดยในขั้นแรกควรพิจารณาถึง ความทั่วไปเกี่ยวกับการประสานครหลวง (4.1), เอกสิทธิ์ของการประสานครหลวงตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งและบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับอื่น (4.2) และแนวทางที่เหมาะสมในการให้เอกสิทธิ์แก่การประสานครหลวงภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (4.3)

4.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับการประสานครหลวง

สำหรับกิจการประปา เริ่มเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ.2452 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชโองการทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมสุขาภิบาลเป็นผู้จัดการนำน้ำมาใช้ในพระนครตามแบบอย่างที่เหมาะสมแก่ภูมิประเทศ ต่อมาใน 14 พฤศจิกายน 2457 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จมาทรงเปิดกิจการ โดยมีชื่อเรียกในครั้งนั้นว่า “การประปากรุงเทพ” และให้กรมสุขาภิบาล กระทรวงนครบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานแห่งการประปากรุงเทพ

ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลงเมื่อปี 2489 โรงงานผลิตน้ำสามเสนเป็นโรงกรองน้ำเพียงแห่งเดียวที่เหลืออยู่และไม่สามารถผลิตน้ำได้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รัฐบาลจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการพัฒนาปรับปรุงกิจการไฟฟ้าและประปาขึ้นมา โดยมีหลวงบูรกรรมโกวิท อธิบดีกรมโยธาสมัยนั้นเป็นประธานและเพื่อเป็นการแก้ปัญหา น้ำไฟไม่พอใช้แก่ความต้องการของประชาชน จึงได้มีการปรับปรุงกิจการทั้งสองประเภทดังกล่าว¹

โดยในส่วนของกิจการประปาได้มีการรวบรวมและโอนกิจการของประปากรุงเทพ กรมโยธาเทศบาล, การประสานทบุรีของกองประปาภูมิภาค กรมโยธาเทศบาล, การประปาเทศบาลนครธนบุรีของเทศบาลนครธนบุรี และหมวดการประปาเทศบาลเมืองสมุทรปราการของเทศบาลเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการแล้ว มาจัดตั้งเป็นการประสานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภท

¹ ข้อมูลจาก <http://www.mwa.co.th/history.html>.

องค์การของรัฐบาลโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510² เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2510 ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ³

(1) สํารวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา

(2) ผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ และควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่ดังกล่าว

(3) ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือเป็นประโยชน์แก่การประปา

จากที่ได้กล่าวมา เมื่อได้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นแห่งการจัดตั้งการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลแล้ว ในหัวข้อต่อไปจึงจะขอกล่าวถึงเอกสิทธิ์ของการประปานครหลวงตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งและบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับอื่น ทั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงภาพรวมแห่งการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษหรืออำนาจรัฐโดยเฉพาะของการประปานครหลวงอันจะนำไปสู่การศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่การประปานครหลวงภายหลังที่จะได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจต่อไป

4.2 เอกสิทธิ์ของการประปานครหลวงตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งและบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับอื่น

ด้วยวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งและการดำเนินงานของการประปานครหลวงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมอันถือได้ว่าเป็นการดำเนินงานในกิจการสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือความผาสุกในชีวิตของประชาชน และเพื่อที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวในการที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะแล้ว การประปานครหลวงจึงอาจได้รับไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษหรืออำนาจรัฐโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะจากรัฐได้ โดยการคงไว้

² โปรดดูพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 ในภาคผนวก 1, หน้า 213.

³ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวต้องเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อที่จะให้การปฏิบัติงานแห่งการประสานครหลวงสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้โดยมีประสิทธิภาพเท่านั้น เพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของการประสานครหลวงย่อมเป็นการดำเนินงานที่มีผลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่การประสานครหลวงยิ่งกว่าเอกชนรายอื่น โดยในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้การประสานครหลวงมีลักษณะผสมระหว่างการเป็นวิสาหกิจเอกชนกับวิสาหกิจมหาชน กล่าวคือ แม้แนวคิดและวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งการประสานครหลวง การประสานครหลวงควรที่จะมีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับเอกชนก็ตาม แต่เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะกับทั้งเพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวมแล้ว การประสานครหลวงจึงอาจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในบางกรณีจากรัฐได้และด้วยเหตุที่การได้รับไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของการประสานครหลวงในระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งการประสานครหลวงเท่านั้น การประสานครหลวงยังอาจได้รับไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ได้โดยผลแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับอื่น ๆ หรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายในระดับอื่น ๆ ได้อีก ดังนี้เพื่อเป็นการจำกัดขอบเขตแห่งการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนจึงขอจำกัดขอบเขตการได้รับเอกสิทธิ์ของการประสานครหลวงเฉพาะแต่เพียงเท่าที่บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้นและจำแนกประเภทแห่งเอกสิทธิ์ออกเป็น 2 ประเภท คือ ขอบเขตการให้เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษ (4.2.1) และขอบเขตการให้เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐ (4.2.2)

4.2.1 ขอบเขตการให้เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษ

สำหรับเอกสิทธิ์ประเภทแรกคือการประสานครหลวงได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็คือ เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษซึ่งเป็นกรณีที่การประสานครหลวงได้รับเอกสิทธิ์ประเภทหนึ่งที่ไม่ได้มีลักษณะของการใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอกชน แต่เป็นการได้รับไว้ซึ่งสิทธิประโยชน์หรือความช่วยเหลือจากรัฐในบางกรณี ทั้งนี้โดยมีเหตุผลอันเนื่องมาจากการประสานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลเป็นกิจการที่มีรัฐเป็นเจ้าของ กับทั้งด้วยภารกิจหน้าที่ในด้านการประปาถือได้ว่าเป็นภารกิจขั้นพื้นฐานหรือภารกิจดั้งเดิมที่รัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการ โดยไม่ว่าจะเป็นไปในรัฐบาลระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ตามก็ต้องมีภารกิจหน้าที่ร่วมกันที่จะต้องรับผิดชอบและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจขั้นพื้นฐานดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ทั้งนี้เพราะภารกิจขั้นพื้นฐานเหล่านี้ก็คือเหตุผลของการเกิดขึ้นของรัฐและก็คือเหตุผลของการที่จะต้องมีรัฐบาลขึ้นมาดูแลรับผิดชอบเพื่อจัดทำภารกิจหน้าที่ดังกล่าว กอปรกับด้วยวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐโดยการประสานคร

หลวงในลักษณะดังกล่าวเป็นการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ได้มุ่งที่จะแสวงหาต่อผลกำไรเป็นสำคัญ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะที่มุ่งจะตอบสนองต่อผลประโยชน์โดยรวมหรือความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญอันเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการให้เปล่าหรือเสียค่าบริการในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง ดังนั้น รัฐโดยการประสานครหลวงจึงอาจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษในการจัดทำบริการสาธารณะจากรัฐได้ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของการประสานครหลวงเป็นไปอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ โดยจากการที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาและรวบรวมถึงประเภทแห่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษที่การประสานครหลวงได้รับตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งและในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น ผู้เขียนขอจำแนกประเภทแห่งเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษออกเป็น 7 ประเภท คือ อำนาจเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (4.2.1.1), ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี (4.2.1.2), การค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาล (4.2.1.3), สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ (4.2.1.4), สิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว (4.2.1.5), สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ (4.2.1.6) และการยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร (4.2.1.7)

4.2.1.1 อำนาจเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

โดยเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษประการแรกที่การประสานครหลวงได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ อำนาจในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นกรณีที่การประสานครหลวงได้คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายกลาง ในการที่จะกำหนดถึงแนวเขตในอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนแล้วจึงเสนอเรื่องในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้กับรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลเป็นผู้ดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนต่อไปเท่านั้น หากเป็นกรณีที่การประสานครหลวงคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์หรืออำนาจรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยตรงแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้กำหนดเอาไว้เป็นการทั่วไปว่า เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นอันเป็นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนแล้ว ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น

หากรัฐเห็นว่าในกรณีที่การปราบปรามครหลวงมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องแล้ว การปราบปรามครหลวงก็สามารถเสนอเรื่องในการเวนคืนดังกล่าวให้กับรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลเป็นผู้ดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่อำนาจในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ย่อมเป็นการดำเนินการที่มีผลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลในทางทรัพย์สินที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองเอาไว้ซึ่งโดยปกติแล้วจะกระทำมิได้เว้นแต่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะเพื่อการใด ๆ อันเป็นประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ดังนั้นรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่ได้คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวจึงต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้เพราะถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้ให้การรับรองถึงการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการปราบปรามครหลวง พ.ศ.2510 ซึ่งได้บัญญัติเอาไว้ว่า “เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในระบบการส่ง และการจำหน่ายน้ำ เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์” กรณีจึงเห็นได้ว่าอำนาจในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นี้จึงต้องกระทำโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้เท่านั้น

4.2.1.2 ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

เอกสิทธิ์ในประการต่อมาที่การปราบปรามครหลวงได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ ทรัพย์สินของการปราบปรามครหลวงไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีซึ่งเป็นกรณีที่การปราบปรามครหลวงได้รับเอกสิทธิ์ดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งการปราบปรามครหลวงที่ได้บัญญัติให้การรับรองเอาไว้เป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า (3.1.2.1.2 ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี) โดยปกติแล้ว อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลรวมทั้งการปราบปรามครหลวงนั้นจะไม่อยู่ในคำนิยามแห่งคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ดังนั้น ในการใช้สอยและการจัดการดูแลใด ๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจรวมทั้งการปราบปรามครหลวงดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ซึ่งก็สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อเป็นองค์การกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการ

จัดทำบริการสาธารณะ โดยกฎหมายได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจมีสภาพความเป็นนิติบุคคลแยกออกมาต่างหากจากหน่วยงานในระบบราชการ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้มีอิสระทั้งทางการเงินและการคลัง รวมทั้งสามารถบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง กรณีจึงเป็นการที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ระบบในการจัดการดูแลทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจรวมทั้งการประสานครหลวงแตกต่างจากระบบในการจัดการดูแลทรัพย์สินของทางราชการและให้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจรวมทั้งการประสานครหลวงมีสถานภาพเป็นเช่นเดียวกับทรัพย์สินในระบบกฎหมายเอกชน

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ทรัพย์สินส่วนหนึ่งของการประสานครหลวงเป็นทรัพย์สินที่ได้รับมาจากเงินอุดหนุนหรือเงินงบประมาณของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ประโยชน์แห่งสาธารณะ และเพื่อให้การดำเนินงานของการประสานครหลวงเป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่มีการหยุดชะงัก เพราะเหตุปัจจัยทางด้านทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินงานแล้ว ในกฎหมายจัดตั้งการประสานครหลวงจึงได้บัญญัติให้ทรัพย์สินของการประสานครหลวงไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 14 ที่บัญญัติเอาไว้ว่า “ทรัพย์สินของการประสานครหลวง ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” และเพื่อเป็นการยืนยันถึงการรักษาไว้ซึ่งทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะแล้ว ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้ให้การรับรองถึงทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเอาไว้เช่นกัน ทั้งนี้ตามที่บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 1305-1307 กรณีจึงเห็นได้ว่า การได้รับเอกสิทธิ์ของการประสานครหลวงในเรื่องทรัพย์สินของการประสานครหลวงไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี จึงต้องเป็นไปตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้กำหนดเอาไว้และเป็นเพียงข้อยกเว้นแห่งระบบในการจัดการดูแลทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ทั้งนี้เพราะหากปล่อยให้มีการยึดหรือครอบครองทรัพย์สินต่าง ๆ ของการประสานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินในระบบกฎหมายเอกชนแล้ว การกระทำดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์โดยรวมขึ้นได้ ดังนั้น ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งการประสานครหลวงจึงให้การบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินของการประสานครหลวงไว้เป็นกรณีพิเศษ

4.2.1.3 การค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล

เอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษประเภทที่สามที่การประสานครหลวงได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ สิทธิในการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาลซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีที่การประสานครหลวงได้รับไว้ซึ่งความช่วยเหลือทางการเงินประเภทหนึ่งโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกันอันเป็นกฎหมายฉบับกลางที่ได้

กำหนดถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการก่อกำหนดผู้ถือหุ้นของกระทรวงการคลังในการค้าประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด และสถาบันการเงินเอาไว้ ทั้งนี้โดยมีเหตุผลอันเนื่องมาจากภาวะผูกพันที่รัฐได้มอบภารกิจหน้าที่ของรัฐในบางส่วนไปให้กับการประปานครหลวงเป็นผู้ดำเนินการแทนกับทั้งด้วยเหตุที่รัฐมีงบประมาณรายจ่ายค่อนข้างจำกัดและต้องการให้รัฐวิสาหกิจรวมทั้งการประปานครหลวงพึ่งพาตนเอง กอปรกับไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่กำหนดให้อำนาจรัฐโดยกระทรวงการคลังสามารถที่จะก่อกำหนดผู้ถือหุ้นเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้กับรัฐวิสาหกิจ รัฐจึงได้มีการจำกัดการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจรวมทั้งการประปานครหลวง ด้วยการเป็นผู้สรรหาแหล่งเงินกู้จากแหล่งอื่นมาให้กับรัฐวิสาหกิจรวมทั้งการประปานครหลวง และได้กำหนดให้มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้าประกันหนี้ดังกล่าวเอาไว้

โดยจากการที่ได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510 ที่ให้อำนาจรัฐโดยกระทรวงการคลังสามารถที่จะก่อกำหนดผู้ถือหุ้นด้วยการค้าประกันหนี้ของส่วนราชการ, องค์การของรัฐ, บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินแล้ว ก็จะได้เห็นว่าเมื่อการประปานครหลวงเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล และอยู่ในคำนิยามของคำว่า “องค์การของรัฐ”⁴ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510 นั้น จึงทำให้กระทรวงการคลังสามารถที่จะก่อกำหนดผู้ถือหุ้นด้วยการค้าประกันหนี้ให้กับการประปานครหลวงได้โดยไม่อยู่ในบังคับแห่งเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา 5⁵ และมาตรา 8⁶ แต่อย่างไรก็ดี กล่าวคือ เป็นกรณีที่การประปานครหลวงสามารถที่จะก่อกำหนด

⁴ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510 ได้ให้คำนิยามคำว่า “องค์การของรัฐ” หมายความว่า องค์การหรือวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นและมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐบาล.

⁵ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510 บัญญัติเอาไว้ว่า “กระทรวงการคลังจะก่อกำหนดผู้ถือหุ้นด้วยการค้าประกันเป็นจำนวนเงินรวมกันทั้งสิ้นในขณะที่ยกหนี้ผู้ถือหุ้นนั้นเกินกว่าจำนวนดังต่อไปนี้มิได้

(1) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 หกเท่าของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น

(2) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นสถาบันการเงินสี่เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น

(3) การก่อกำหนดผู้ถือหุ้นตาม (1) และหรือ (2) ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

ผูกพันด้วยการกู้เงินโดยมีกระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ดังกล่าวได้โดยไม่จำกัดจำนวนและไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขใด ๆ อีกทั้งมิต้องเสียค่าค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันเงินกู้ด้วย หากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในโครงการเงินกู้ดังกล่าว

4.2.1.4 สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

สำหรับเอกสิทธิ์ในประการต่อมาที่การประปานครหลวงได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ สิทธิการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีที่การประปานครหลวงได้รับไว้ซึ่งความช่วยเหลือทางการเงินอีกรูปแบบหนึ่ง ทั้งนี้โดยมีเหตุผลอันเนื่องมาจากด้วยภารกิจหน้าที่ของการประปานครหลวงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในปัจจุบันซึ่งพื้นฐานแห่งการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมอันเป็นการดำเนินงานที่ไม่ได้มุ่งที่จะแสวงหาต่อผลกำไรเป็นสำคัญ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะที่มุ่งจะตอบสนองต่อผลประโยชน์โดยรวมหรือความต้องการของประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันก่อให้เกิดเป็นรัฐขึ้นอันเป็นภารกิจขั้นพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจรวมทั้งการประปานครหลวงจึงอาจได้รับเอกสิทธิ์ในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐได้ในกรณีที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินงาน และด้วยเหตุที่สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของแผ่นดินในลักษณะหนึ่ง กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะและอาจจำแนกประเภทแห่งสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐได้ คือ

1) เงินอุดหนุนเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงาน ทั้งนี้เพื่อสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั่ว ๆ ไปแห่งการประปานครหลวง โดยในกรณีของการประปานครหลวงได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 ว่า ถ้ารายได้ที่การประปานครหลวงได้รับจากการดำเนินงานซึ่งตกเป็นของการประปานครหลวงมีจำนวนไม่พอสำหรับ

ความใน (3) มิให้ใช้บังคับแก่การค้ำประกันในการต่ออายุสัญญาหรือแก้ไขสัญญาค้ำประกันโดยไม่แก้ไขจำนวนเงินค้ำประกันเพิ่มขึ้นจากเดิม.

6 มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 บัญญัติเอาไว้ว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ...

(2) กำหนดค่าธรรมเนียมการค้ำประกันบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 และสถาบันการเงินไม่เกินร้อยละหนึ่งของจำนวนเงินที่ค้ำประกัน.

เป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม⁷ นอกจากโบนัสตามมาตรา 35 และเงินสำรองตามมาตรา 16 และการประปานครหลวงไม่สามารถหาเงินจากทางอื่นได้ ให้รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่การประปานครหลวงเท่าจำนวนที่ขาด⁸

2) เงินอุดหนุนเพื่อประโยชน์แก่การลงทุน ทั้งนี้เพื่อสำหรับเป็นทุนประเดิมในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ โดยในกรณีของการประปานครหลวงได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 10, 11 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 ซึ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายที่ให้กับหน่วยราชการก่อนที่จะได้มีการจัดตั้งการประปานครหลวงและให้โอนทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการนั้นไปเป็นของการประปานครหลวง หรือเป็นกรณีที่การประปานครหลวงมีความจำเป็นต้องดำเนินงานหรือขยายกิจการ⁹ แต่ทุนของการประปานครหลวงไม่มีหรือมีไม่เพียงพอแก่การดำเนินการดังกล่าว รัฐจึงอาจให้ความช่วยเหลือด้วยการให้เงินอุดหนุนเพื่อประโยชน์แก่การลงทุนนั้นได้ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่สถานการณ์ทางการเงินของรัฐ กอปรกับผลการประกอบการของการประปานครหลวง

4.2.1.5 สิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว

เอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษประเภทที่ห้าที่การประปานครหลวงได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ สิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว ด้วยเหตุผลที่รัฐวิสาหกิจรวมทั้งการประปานครหลวงคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวก็มีสาเหตุมาจากหลายปัจจัยไม่ว่าจะด้วยภารกิจหน้าที่ของการประปานครหลวงเป็นดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยหรือความผาสุกในชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม หรือที่เรียกว่า “สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน” ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานโดยลำพังแล้ว ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ก็อาจไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเต็มประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะในการดำเนินงานของภาคเอกชนในบางครั้งอาจมีการขัดกันซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะกับผลประโยชน์ของภาคเอกชน และเพื่อเป็นการควบคุมการใช้

⁷ สำหรับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการ และค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา กองทุนบำเหน็จผู้ปฏิบัติงาน และการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัว ตามมาตรา 24 ประโยชน์ตอบแทน ตามมาตรา 27 โบนัสตามมาตรา 35 เงินสำรองตามมาตรา 16 และเงินลงทุนตามงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบ ตามมาตรา 44.

⁸ มาตรา 45 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

⁹ มาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอีกทางหนึ่งแล้ว รัฐโดยการประสานครหลวงจึงคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว เพราะหากปล่อยให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่มีการควบคุมหรือจำกัดแล้ว ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศย่อมถูกนำมาใช้หรือถูกทำลายไปอย่างรวดเร็ว ก่อปรกับการปล่อยให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการทางด้านการประปาโดยลำพังอาจก่อให้เกิดการร่วมมือกันระหว่างภาคเอกชนเพื่อทำการผูกขาดในสินค้าหรือบริการประเภทดังกล่าว รวมทั้งอาจมีการเรียกอัตราค่าบริการจนสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยรวมได้ ทั้งนี้เพราะในการดำเนินงานแห่งภาคเอกชนเน้นการแสวงหาผลกำไรเป็นสำคัญ ประชาชนผู้มีรายได้น้อยอาจไม่ได้รับการบริการในสินค้าประเภทดังกล่าวได้เหมือนอย่างกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินงานเอง ดังนั้น เพื่อเป็นการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ เพื่อป้องกันการผูกขาดในกิจการแห่งสาธารณูปโภคโดยภาคเอกชน และเพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงในสินค้าและบริการดังกล่าวอย่างทั่วถึงแล้ว รัฐโดยการประสานครหลวงจึงคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว โดยสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวนี้เองจึงทำให้ในการดำเนินงานแห่งการประสานครหลวงมีลักษณะของการผูกขาดและสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) สิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวโดยผลแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย โดยในปัจจุบันมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวอยู่ 2 ฉบับด้วยกัน

ก) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ได้มีการระบุถึงประเภทแห่งกิจการที่ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค¹⁰เอาไว้ และได้มีการ

¹⁰ ข้อ 3 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 บัญญัติไว้ว่า “กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

- 1) การเดินรถไฟ
- 2) การรถราง
- 3) การขุดคลอง
- 4) การเดินอากาศ
- 5) การประปา
- 6) การชลประทาน
- 7) การไฟฟ้า

บัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดเข้าประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี¹¹ เท่านั้น ดังนั้น สิทธิในการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคดังกล่าวจึงเป็นสิทธิในการประกอบกิจการโดยรัฐแต่เพียงผู้เดียว เอกชนรายใดจะเข้ามาประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคดังกล่าวได้ก็แต่โดยได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีผู้มีอำนาจเท่านั้น

ข) พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตการประกอบกิจการประปาในเขตกรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ รวมทั้งการควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนเอาไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในการขออนุญาตการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติเอาไว้ในพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 ดังเช่น ในกรณีที่ผู้ใดประสงค์จะดำเนินการสร้างระบบประปาเอกชนหรือขยายระบบประปาเอกชนที่มีอยู่ในเขตท้องที่ตามมาตรา 6 (2) ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากการประปานครหลวงและจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานที่การประปานครหลวงได้ประกาศกำหนดเอาไว้ตามมาตรา 13 (5) ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาให้เป็นไปตามมาตรฐาน¹² เดียวกัน เป็นต้น

2) สิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวโดยผลแห่งข้อเท็จจริงอันเป็นผลมาจากลักษณะแห่งการประกอบกิจการที่ทำให้บุคคลหรือเอกชนรายอื่นไม่สามารถที่จะเข้ามาประกอบกิจการนั้นได้ ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยทางด้านทรัพย์สินที่การประปานครหลวงได้ใช้ในการดำเนินงาน เช่น ในกรณีของคลองส่งน้ำซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืน หรือปัจจัยในเรื่องแหล่งเงินทุนที่จะต้องมีการใช้เงินงบประมาณหรือเงินลงทุนค่อนข้างสูง กับทั้งเป็นการดำเนินงานที่มีผลตอบแทนไม่คุ้มค่ากับการลงทุน เนื่องจากการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยขั้นพื้นฐานใน

8) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ

9) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา.

¹¹ ข้อ 4 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58.

¹² มาตรา 40 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

การดำรงชีวิตหรือเป็นกิจการแห่งสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน จึงทำให้เอกชนรายอื่นไม่สนใจและไม่อาจเข้ามาประกอบการในกิจการประเภทดังกล่าวได้ การประกอบกิจการของการประปานครหลวงจึงเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการผูกขาดโดยข้อเท็จจริง

4.2.1.6 สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ

สำหรับเอกสิทธิ์ในประการต่อมาก็คือ สิทธิในการปกครองดูแล ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ การประปานครหลวงสามารถคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวได้โดยการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน (1) กับการนำที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า (2) ทั้งนี้ก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545 โดยในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้ขยายขอบเขตแห่งคำนิยามของ "ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ"¹³ ที่ไม่ต้องเสียค่าตอบแทนออกไปโดยให้รวมถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐด้วย ทั้งที่ในอดีตนั้นจำกัดไว้แต่เพียงกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น¹⁴ ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ด้วยเหตุที่การประปานครหลวงเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลจึงสามารถขอใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนได้อีกประการหนึ่ง แต่มีเงื่อนไขพิเศษคือต้องให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะอนุญาตให้ใช้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน หรือเป็นกรณีการให้เช่าตามหมวด 3 ทั้งนี้โดยให้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานหรือการประกอบกิจการ ฐานะทางการเงิน รายได้ และความสามารถในการจัดหารายได้ของการประปานครหลวงผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ รวมทั้งประโยชน์ที่จะ

¹³ ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545 ได้ให้คำนิยามคำว่า "ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่ขอใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

¹⁴ ข้อ 10 แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ความว่า "กระทรวง ทบวง กรมใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ ..."

เกิดแก่ทางราชการเป็นสำคัญ¹⁵ และในกรณีที่นำที่ราชพัสดุมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือ โดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่านั้น การประปานครหลวงก็ต้อง ดำเนินการด้วยวิธีการประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่ในบางกรณี เช่น การให้ การประปานครหลวงเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นที่ดำเนินงานของการประปานครหลวง, การให้เช่าที่ราช พักสุเพื่อใช้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ หรือการให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในกิจการอันเป็นสาธารณ กุศลที่ไม่ได้มุ่งกำไร¹⁶ เป็นต้น ที่การประปานครหลวงสามารถขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้อง ใช้วิธีการประมูลและถือเป็นกรณีที่การประปานครหลวงได้รับไปซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษอีก ประการหนึ่งเช่นกัน กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันนี้การประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภท องค์การของรัฐบาลจึงสามารถขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสีย ค่าตอบแทนในอัตราต่ำได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

1) กรณีที่กฎหมายจัดตั้งการประปานครหลวงได้บัญญัติให้การ ประปานครหลวงสามารถขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสีย ค่าตอบแทนในอัตราต่ำ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 ที่ได้กำหนดให้อำนาจแก่การประปานครหลวงไว้เป็นกรณีพิเศษ โดยให้การประปานคร หลวงสามารถที่จะใช้ประโยชน์ที่ดินของบุคคลอื่นในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์อื่นได้เท่าที่ จำเป็น กรณีจึงถือได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 เป็นบทบัญญัติของกฎหมายพิเศษที่ยกเว้นกฎหมายทั่วไปและมีผลเป็นการยกเว้นหลักเกณฑ์และ วิธีการในการปกครองดูแล หรือนำที่ราชพัสดุไปใช้ประโยชน์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่ ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ด้วย ดังนั้น ในการเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน 80 เซนติเมตร ผ่าน ที่ดินของบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นในกรณีการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือที่ราชพัสดุ การประปานครหลวง จึงไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่บุคคลนั้นแต่อย่างใด¹⁷

¹⁵ ข้อ 15 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545.

¹⁶ ข้อ 26 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545.

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 437/2540 เรื่องการเดินท่อน้ำผ่านที่ราชพัสดุและการจ่ายค่าทดแทนของการประปาส่วนภูมิภาค”, โปรดดูรายละเอียดใน ภาคผนวก 20, หน้า 332.

2) กรณีที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลได้ปกครอง ดูแล หรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยชอบอยู่แล้วก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545 มีผลใช้บังคับและได้รับยกเว้นค่าตอบแทนในการใช้ที่ราชพัสดุ ให้รัฐวิสาหกิจนั้นแจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุกับกรมธนารักษ์ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนตามความจำเป็นและสมควร โดยหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวและไม่มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุก็ให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวสิ้นสุดลง¹⁸ ทั้งนี้โดยมีเหตุผลอันเนื่องมาจากรัฐมีนโยบายที่จะควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจที่เข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการให้มีการใช้ตามความจำเป็นและสมควร

3) กรณีที่จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

4.2.1.7 การยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร

สำหรับเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษประการสุดท้ายที่การประปานครหลวงได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ สิทธิในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร ทั้งนี้โดยนอกเหนือจากสิทธิในการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาลและสิทธิการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐซึ่งถือได้ว่าเป็นการได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐในทางตรงแล้ว การประปานครหลวงยังอาจได้รับไว้ซึ่งความช่วยเหลือในทางอ้อมด้วยการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรอีกประการหนึ่ง และโดยการคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรถือได้ว่าเป็นการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของแผ่นดินในลักษณะหนึ่งและเป็นที่มาของแหล่งเงินทุนที่รัฐวิสาหกิจได้รับจากรัฐและเป็นสิทธิพิเศษที่เหนือกว่าเอกชนทั่ว ๆ ไป กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะ โดยอาจจำแนกถึงประเภทแห่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้

¹⁸ ข้อ 39 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545.

1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลผู้มีเงินได้จากการดำเนินงานหรือประกอบกิจการใด ๆ โดยผู้มีเงินได้ที่เป็นคนธรรมดาต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ส่วนผู้มีเงินได้ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลก็ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล

เมื่อพิจารณาถึงคำนิยามของผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาซึ่งได้แก่ บุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วนสามัญ หรือคณะบุคคลที่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ผู้ถึงแก่ความตายในระหว่างปีภาษี และกองมรดกที่ยังมิได้แบ่ง และคำนิยามของผู้มีหน้าที่ในการภาษีเงินได้นิติบุคคล¹⁹ ซึ่งประมวลรัษฎากรได้ให้คำนิยามไว้เป็นพิเศษ โดยนอกจากจะหมายรวมถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วยังหมายความรวมถึงนิติบุคคลอื่นอีกด้วย นั้น กรณีก็จะเห็นได้ว่า การประกาศหลวงซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะไม่อยู่ในคำนิยามและข้อบังคับของผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีเงินได้นิติบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะการประกาศหลวงมิใช่บุคคลธรรมดา หรือบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ดังนั้น แม้จะได้อำนาจการมีรายได้ก็ตาม แต่เมื่อหักค่าใช้จ่ายตามระเบียบที่ได้กำหนดแล้วก็ต้องนำรายได้ส่งเข้ากระทรวงการคลังทั้งสิ้น การประกาศหลวงจึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีเงินได้นิติบุคคลแต่อย่างใด

¹⁹ มาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากร ให้คำนิยามคำว่า “บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล” หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ และให้หมายความรวมถึง

1) กิจการซึ่งดำเนินการเป็นทางการค้าหรือหากำไรโดยรัฐบาลต่างประเทศ องค์การของรัฐบาลต่างประเทศ หรือนิติบุคคลอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ

2) กิจการร่วมค้าซึ่งได้แก่กิจการที่ดำเนินการร่วมกันเป็นทางค้าหรือหากำไรระหว่างบริษัทกับบริษัท บริษัทกับห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือระหว่างบริษัทและหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับบุคคลธรรมดา คณะบุคคลที่มีหุ้นนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือนิติบุคคลอื่น

3) มูลนิธิหรือสมาคมที่ประกอบกิจการซึ่งมีรายได้ แต่ไม่รวมถึงมูลนิธิหรือสมาคมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 47 (7) (ข)

4) นิติบุคคลที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา.

2) ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีทางอ้อมประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการบริโภคจากผู้ประกอบการ²⁰ หรือผู้นำเข้าสินค้า โดยเมื่อพิจารณาถึงคำนิยามของคำว่า “ผู้ประกอบการ” ซึ่งหมายความถึง บุคคล*ผู้ขายสินค้าหรือเป็นผู้ให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพแล้ว ก็เห็นได้ว่าในคำนิยามดังกล่าวมีความหมายรวมถึง “รัฐวิสาหกิจ” ที่ดำเนินธุรกิจเป็นผู้ขายสินค้าหรือเป็นผู้ให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพอีกประการหนึ่งด้วย ดังนั้น แม้การปราบปรามครหลวงจะไม่อยู่ในคำบังคับของผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือภาษีเงินได้นิติบุคคลก็ตาม แต่หากการปราบปรามครหลวงเป็นผู้ประกอบการหรือเป็นผู้นำเข้าสินค้าตามมาตรา 82 แห่งประมวลรัษฎากรแล้ว การปราบปรามครหลวงก็มีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเช่นกัน และเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยกเว้นให้การปราบปรามครหลวงได้รับยกเว้นถึงภาระทางภาษีอากรแล้ว การปราบปรามครหลวงก็มีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเช่นกัน ทั้งนี้เพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในการได้รับยกเว้นหรือได้รับการลดหย่อนภาระทางภาษีอากรเป็นกรณีที่มีผลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อเงินงบประมาณของแผ่นดินในลักษณะหนึ่งและถือได้ว่าเป็นการได้รับเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษยิ่งกว่าเอกชนรายอื่นโดยทั่วไป กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่การปราบปรามครหลวงเอาไว้เป็นการเฉพาะ

4.2.2 ขอบเขตการให้เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐ

สำหรับเอกสิทธิ์ประเภทที่สองที่รัฐได้มอบให้แก่รัฐวิสาหกิจรวมทั้งการปราบปรามครหลวงเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็คือ เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของการปราบปรามครหลวงสามารถที่จะบรรลุผลในการที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวมได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพแล้ว การปราบปรามครหลวงจึงสามารถที่จะใช้

²⁰ มาตรา 77/1 (5) แห่งประมวลรัษฎากร ให้คำนิยามคำว่า “ผู้ประกอบการ” หมายความว่า บุคคล*ซึ่งขายสินค้าและผู้ให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพ ไม่ว่าจะกระทำดังกล่าวจะได้รับประโยชน์ หรือได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ และไม่ว่าจะได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วหรือไม่

* “บุคคล” หมายความว่า บุคคลธรรมดา คณะบุคคลที่มีโชคนิติบุคคล หรือนิติบุคคล*

* “นิติบุคคล” หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามมาตรา 39 องค์การของรัฐบาลตามมาตรา 2* สหกรณ์ และองค์กรอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคล

* องค์การของรัฐบาล ตามมาตรา 2 หมายความว่า องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล และกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย.

วิธีการพิเศษหรือมีเครื่องมือพิเศษซึ่งมีลักษณะของการใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะได้ และการที่การประสานครหลวงสามารถที่จะใช้วิธีการพิเศษหรือมีเครื่องมือพิเศษอันมีลักษณะของการใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอกชนนี้เอง จึงทำให้ในความสัมพันธ์ระหว่างการประสานครหลวงกับเอกชนรายอื่นอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้การประสานครหลวงอยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าเอกชนโดยทั่วไป นอกจากนี้เพื่อเป็นการรับรองและเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนในสังคมว่าพึงจะได้รับการบริการจากการประสานครหลวงเป็นไปอย่างเดียวกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว รัฐโดยการประสานครหลวงจึงต้องเข้ามาเป็นผู้ควบคุมดูแลการให้อนุญาต การกำหนดอัตราค่าบริการ หรือคุณภาพในการให้บริการในกิจการดังกล่าว และด้วยภารกิจหน้าที่ดังกล่าวนี้จึงเป็นผลทำให้เจ้าพนักงานแห่งการประสานครหลวงซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง อยู่ในสถานภาพที่เป็นพิเศษที่แตกต่างจากเอกชนโดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะการที่เจ้าพนักงานแห่งการประสานครหลวงอยู่ในสถานภาพที่เป็นพิเศษนี้เองย่อมก่อให้เกิดสภาพบังคับขึ้นกับการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เจ้าพนักงานแห่งการประสานครหลวงได้ออกมาใช้บังคับ เพราะการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวย่อมเป็นความผิดและมีโทษตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และเพื่อให้การดำเนินงานของการประสานครหลวงเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์ในสถานการณ์ที่จำเป็นแล้ว จึงเห็นควรให้การประสานครหลวงสามารถที่จะใช้มาตรการในทางปกครองเข้าไปรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ผู้เขียนขอแบ่งประเภทของเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ อำนาจในการให้อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ หรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการ (4.2.2.1), อำนาจในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (4.2.2.2) และอำนาจในการรอนสิทธิ (4.2.2.3)

4.2.2.1 อำนาจในการให้อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ หรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการ

ด้วยภารกิจหน้าที่ของการประสานครหลวงเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคประการหนึ่งและในการดำเนินงานดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยและความผาสุกในชีวิตของประชาชนในสังคมซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานโดยลำพังแล้ว ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ก็อาจไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเต็มประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะในการดำเนินงานของภาคเอกชนในบางครั้งอาจมีการขัดกันซึ่งประโยชน์ของสาธารณะกับผลประโยชน์ของเอกชนกับทั้งเพื่อเป็นการรับรองหรือเป็นการให้หลักประกันในการ

ให้บริการแก่ประชาชนในสังคมว่าพึงจะได้รับการบริการจากระบบการประปาเป็นไปอย่างเดียวกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว รัฐโดยการประปานครหลวงจึงต้องเข้ามาควบคุมดูแลการให้อำนาจ การกำหนดอัตราค่าบริการ หรือคุณภาพในการให้บริการ รวมทั้งให้การประปานครหลวงเป็นผู้ดูแล ป้องกัน และบำรุงรักษาคลองประปาด้วยอีกประการหนึ่ง โดยการกำหนดให้การประปานครหลวงเป็นผู้ประกอบกิจการดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว และในกฎหมายจัดตั้งการประปานครหลวงก็ได้กำหนดให้อำนาจแก่การประปานครหลวงเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้เอกชนรายใดสามารถเข้ามาดำเนินงานในกิจการดังกล่าว รวมทั้งการให้การประปานครหลวงเป็นผู้ควบคุมดูแลในเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการและคุณภาพในการให้บริการของระบบการประปาเอกชน สำหรับในส่วนของ การดูแล ป้องกัน และบำรุงรักษาคลองประปา ในกฎหมายว่าด้วยการรักษาคลองประปา²¹ ก็ได้กำหนดให้การประปานครหลวงมีหน้าที่ในการดูแล ป้องกัน และบำรุงรักษาคลองประปาไม่ให้บุคคลใด ๆ ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ประโยชน์จากคลองประปาเข้ามาดำเนินการใด ๆ กับคลองประปา เพราะในการดำเนินการดังกล่าวย่อมมีผลเกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยและความสะอาดของน้ำประปา ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพน้ำประปาและสุขภาพของประชาชนผู้ใช้และบริโภคน้ำประปา โดยอาจจำแนกรายละเอียดได้ดังนี้

1) ให้การประปานครหลวงมีอำนาจในการกำหนดอัตราราคาขายน้ำ ค่าบริการ และความสะอาดต่าง ๆ ของการประปานครหลวง และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคาและค่าบริการ²² รวมทั้งให้การประปานครหลวงมีอำนาจในการกำหนด²³ และควบคุม²⁴ มาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชน²⁵ ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ

²¹ โปรดดูพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 ในภาคผนวก 2, หน้า 230.

²² มาตรา 13 (4) แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

²³ มาตรา 13 (5) แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

²⁴ มาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

²⁵ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 ได้ให้คำนิยามคำว่า "ประปาเอกชน" ให้ความหมายว่า การผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาโดยเอกชนให้แก่ผู้อยู่ในบ้านที่มีทะเบียนบ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรตั้งแต่ห้าบ้านขึ้นไป โดยมีค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น.

ตามนัยบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 132/2544 เรื่องคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะมีอำนาจกำหนดให้การให้บริการสาธารณูปโภคของรัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้หรือไม่²⁶ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) มีความเห็นว่า “ในเรื่องธุรกิจควบคุมสัญญาตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 บัญญัติเอาไว้ว่า ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวด 2 ไปใช้บังคับเท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว ในประเด็นนี้เมื่อพิจารณาในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.2501, มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.2503 และมาตรา 13 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 ฯลฯ แล้ว ก็จะได้เห็นว่า เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้บัญญัติเรื่องการควบคุมการประกอบกิจการไว้เป็นการเฉพาะตามนัยมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 และรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้อำนาจในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละรัฐวิสาหกิจก็ได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจ และอำนาจหน้าที่นี้ให้รวมถึงการกำหนดราคาค่าบริการสาธารณูปโภคเหล่านี้ด้วย โดยแต่ละรัฐวิสาหกิจก็จะมีคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นผู้วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจ และมีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกำกับดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจอีกชั้นหนึ่ง อีกทั้งในการให้บริการสาธารณะนั้น รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ของผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2541 ก็จะได้เห็นว่า ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคย่อมมีอำนาจหน้าที่สอดส่อง ดูแล และเร่งรัด ให้หน่วยงานอื่นของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว โดยเฉพาะจะต้องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามนัย

²⁶ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 22, หน้า 343.

มาตรา 10 (6)²⁷ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 อยู่แล้ว ดังนั้นคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 จึงไม่สามารถใช้อำนาจในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาตามมาตรา 35 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2541 เพื่อกำหนดให้บริการสาธารณสุขบริโภคของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้”

2) เพื่อประโยชน์ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาให้เป็นไปตามมาตรฐาน ผู้ใดประสงค์จะดำเนินการสร้างระบบประปาเอกชนหรือขยายระบบประปาเอกชนที่มีอยู่ในเขตท้องที่ ตามมาตรา 6 (2) จะต้องได้รับความเห็นชอบของการประปานครหลวง และจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานที่การประปานครหลวงประกาศกำหนด ตามมาตรา 13 (5)²⁸ ผู้ใดดำเนินการตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากการประปานครหลวง หรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานที่การประปานครหลวงประกาศกำหนด ตามมาตรา 13 (5) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท²⁹

3) ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตเพื่อกระทำการชักน้ำ หรือวิดน้ำในคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ โดยใช้เครื่องสูบน้ำ ระเบิด แครง โขงโลง หรือเครื่องมืออื่นใดอันมีลักษณะเดียวกัน หรือทำให้น้ำในคลองดังกล่าวรั่วไหลในเขตการประปานครหลวงตามกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวงและในเขตคลองประปา คลองรับน้ำ คลองขังน้ำ และเขตหวงห้ามในจังหวัดปทุมธานี ตามที่รัฐมนตรีกำหนด ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อการประปานครหลวง โดยการขอ

²⁷ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 บัญญัติเอาไว้ว่า “คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ

ฯลฯ

6) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค”

²⁸ มาตรา 40 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

²⁹ มาตรา 41 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

อนุญาต การอนุญาต และเงื่อนไขในการอนุญาตให้เป็นไปตามข้อบังคับของการประปานครหลวง เว้นแต่กรณีการตักน้ำไปใช้เพื่อการอุปโภคหรือบริโภคในครัวเรือน³⁰ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³¹

4) ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตเพื่อกระทำการขุด หรือขยายคลอง ประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ สร้างทำนบ หรือปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างอื่นใดลงในเขตคลองดังกล่าวในเขตการประปานครหลวงตามกฎหมายว่าด้วยการประปาและในเขตคลองประปา คลองรับน้ำ คลองขังน้ำ และเขตหวงห้ามในจังหวัดปทุมธานี ตามที่รัฐมนตรีกำหนด ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อการประปาฯ โดยการขออนุญาต การอนุญาต และเงื่อนไขในการอนุญาตให้เป็นไปตามข้อบังคับของการประปาฯ และในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากการประปาฯ แล้ว ให้สิ่งก่อสร้างในบริเวณคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ และให้สิ่งก่อสร้างดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของการประปาฯ³² ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³³

5) ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตเพื่อกระทำการเดินเรือในคลองประปา คลองรับน้ำ หรือเขตหวงห้าม ในเขตการประปาฯ ตามกฎหมายว่าด้วยการประปาฯ และในเขตคลองประปา คลองรับน้ำ คลองขังน้ำ และเขตหวงห้ามในจังหวัดปทุมธานี ตามที่รัฐมนตรีกำหนด ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อการประปาฯ โดยการขออนุญาต การอนุญาต และเงื่อนไขในการอนุญาตให้เป็นไปตามข้อบังคับของการประปาฯ³⁴ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท³⁵

30 มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526.

31 มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526.

32 มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526.

33 มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526.

34 มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526.

35 มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526.

4.2.2.2 อำนาจในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐในประการต่อมาก็คือ อำนาจในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ภารกิจหน้าที่ของการปราบปรามหรือการจับกุมหรือการสอบสวนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในปัจจุบันขั้นพื้นฐานแห่งการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าวสามารถที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายแล้ว การปราบปรามหรือการจับกุมจึงอาจได้รับมอบให้มีอำนาจในการออกกฎ หรือวางระเบียบขึ้นเพื่อใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป โดยในบางกรณีที่จะต้องดำเนินการที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งได้โดยฝ่ายเดียวแล้ว พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของการปราบปรามหรือการจับกุมซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติกรให้ไปตามกฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง จึงควรอยู่ในสถานะที่เป็นพิเศษที่แตกต่างจากเอกชนโดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะการที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่แห่งการปราบปรามหรือการจับกุมอยู่ในสถานะที่เป็นพิเศษนี้ย่อมก่อให้เกิดสภาพบังคับขึ้นกับการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เจ้าพนักงานแห่งการปราบปรามหรือการจับกุมได้ออกมาใช้บังคับ เพราะหากเป็นกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานแห่งการปราบปรามหรือการจับกุมที่มีสถานภาพความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวย่อมเป็นความผิดและมีโทษตามที่ได้บัญญัติเอาไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานี้เองจึงทำให้การปราบปรามหรือการจับกุมมีสถานะที่เป็นพิเศษในลักษณะเดียวกันกับฝ่ายปกครอง ดังจะเห็นได้จากในบทบัญญัติมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการปราบปรามหรือการจับกุม พ.ศ.2510 ที่ได้ให้การรับรองเอาไว้ว่า ให้ประธานกรรมการ กรรมการ และพนักงานของการปราบปรามหรือการจับกุมเป็นเจ้าพนักงาน ตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญา

4.2.2.3 อำนาจในการรอนสิทธิ

นอกเหนือจากเอกสิทธิ์ประเภทต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การปราบปรามหรือการจับกุมยังอาจได้รับไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นอำนาจรัฐในเรื่องของการรอนสิทธิของประชาชนได้อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เพราะในการดำเนินงานเพื่อจับกุมหรือการสอบสวนในบางครั้งจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือหรือการดำเนินการที่รวดเร็วในการดำเนินงาน เพราะหากจะต้องรอให้มีการปฏิบัติตามระเบียบและขั้นตอนแล้ว การดำเนินงานของการปราบปรามหรือการจับกุมก็อาจไม่สามารถที่จะสำเร็จลุล่วงได้ตามเป้าหมาย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของการปราบปรามหรือการจับกุมเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์ในสถานการณ์ที่จำเป็นแล้ว จึงเห็นควรให้การปราบปรามหรือการจับกุมสามารถใช้มาตรการในทางปกครองเข้าไปรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าว

จะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้เพราะในดำเนินงานดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองเอาไว้ ทั้งนี้โดยอาจจำแนกประเภทแห่งอำนาจในการรอนสิทธิได้ ดังนี้

1) เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการส่งและการจำหน่ายน้ำ เช่น ท่อน้ำ ประตูน้ำ โรงสูบน้ำ เครื่องวัดจำนวนน้ำ ถังพักน้ำ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้พนักงานมีอำนาจที่จะใช้สอย หรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีไซโรงเรือนที่คนอยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

ก) การใช้สอย หรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจสร้าง หรือบำรุงรักษาระบบการส่ง และการจำหน่ายน้ำ หรือการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบส่ง และการจำหน่ายน้ำ

ข) ได้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วันก่อนวันที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครอง

ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ หรือผู้ทรงสิทธิอื่นเนื่องจากการกระทำของพนักงานดังกล่าวในวรรคหนึ่ง บุคคลเช่นนั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจากการประปานครหลวงได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทน ให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการวินิจฉัย โดยให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ³⁶

ผู้ใดขัดขวางการกระทำของการประปานครหลวง หรือพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁷

³⁶ มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

³⁷ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

2) ในการส่งและการจำหน่ายน้ำ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน

ให้การประปานครหลวงมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกิน 2.5 เมตร สำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่ 80 เซนติเมตรขึ้นไป ในบริเวณที่กำหนดนี้ให้การประปานครหลวงมีอำนาจตัดพินต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการตัดพินแล้วแต่กรณี ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ่มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ในจำนวนเงินค่าทดแทนให้นำมาตรา 36 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทนต่อไปในภายหน้าผู้ใดจะมาเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้การประปานครหลวงแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดเวลา 15 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด³⁸

ผู้ใดขัดขวางการกระทำของการประปานครหลวง หรือพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่ที่มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁹

³⁸ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

³⁹ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

เช่น กรณีการประปาส่วนภูมิภาคอาศัยอำนาจในบทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 ในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์เกี่ยวกับการส่งและจำหน่ายน้ำผ่านเข้าไปในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย⁴⁰ หรือที่ราชพัสดุ⁴¹ อันเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเดียวกันกับบทบัญญัติในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้มีความเห็นว่าการประปาส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดิน ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจการประปาส่วนภูมิภาคบางประการเอาไว้เป็นพิเศษ โดยให้สามารถใช้ที่ดินของบุคคลอื่นในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ได้เท่าที่จำเป็น เนื่องจากกิจการของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นกิจการสาธารณูปโภคอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปซึ่งบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินของบุคคลอื่นเพื่อให้การดำเนินงานของการประปาส่วนภูมิภาคสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ กรณีจึงถือได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 เป็นบทบัญญัติของกฎหมายพิเศษที่ยกเว้นกฎหมายทั่วไป และมีผลเป็นการยกเว้นหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล หรือนำที่ราชพัสดุไปใช้ประโยชน์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 และเป็นกรณีที่การประปานครหลวงสามารถถือปฏิบัติตามแนວັນที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวเช่นเดียวกับการประปาส่วนภูมิภาคได้⁴²

3) ในบริเวณที่กำหนด ตาม 2) ให้การประปานครหลวงจัดทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ และห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือปลูกต้นไม้ขึ้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากการประปานครหลวงเป็นหนังสือ ในการอนุญาตนั้นจะอนุญาตโดยมีเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือต้นไม้ที่ปลูกขึ้นโดยไม่ได้รับ

⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 122/2538 เรื่องการเดินท่อน้ำและการจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522”.

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 437/2540 เรื่องการเดินท่อน้ำผ่านที่ราชพัสดุ และการจ่ายค่าทดแทนของการประปาส่วนภูมิภาค”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 20, หน้า 332.

⁴² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 272/2542 เรื่องการประปานครหลวงจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 เพื่อไม่ปฏิบัติตามสัญญาเช่าที่ดินที่ทำการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้หรือไม่”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 23, หน้า 350.

อนุญาตจากการประปานครหลวง การประปานครหลวงมีอำนาจริ้อถอน หรือตัดฟัน โดยไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าทดแทน⁴³

ผู้ใดขัดขวางการกระทำของการประปานครหลวง หรือพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่ที่มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴⁴

4) กรณีจำเป็นเพื่อป้องกันความเสียหาย พนักงานอาจเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใด ๆ เพื่อตรวจ ซ่อมแซม หรือแก้ไขระบบการส่ง และการจำหน่ายน้ำได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เมื่อได้แจ้งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทราบแล้ว⁴⁵

ผู้ใดขัดขวางการกระทำของการประปานครหลวง หรือพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่ที่มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴⁶

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.2 เมื่อได้ทราบถึงขอบเขตแห่งการได้รับเอกสิทธิ์ของการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลในขั้นต้นก่อนที่ได้จะได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ในขั้นต้นต่อไปจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงขอบเขตที่เหมาะสมในการให้เอกสิทธิ์แก่การประปานครหลวงภายหลังกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (4.3) ทั้งนี้เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการประปานครหลวงที่จะได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจต่อไป

⁴³ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

⁴⁴ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

⁴⁵ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

⁴⁶ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510.

4.3 แนวทางที่เหมาะสมในการให้เอกสิทธิ์แก่การประปานครหลวงภายหลังกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

สำหรับแนวทางในการนำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ปัจจุบัน (เดือนเมษายน 2549) อยู่ในขั้นตอนการประชุมของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวงในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ที่จะจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 เห็นชอบตามผลการประชุมของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ครั้งที่ 2/2546 เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 ในเรื่องแนวทางการแปลงสภาพการประปานครหลวง (กปน.) โดยอนุมัติในหลักการ 3 ประการ ดังนี้

1. การแปลงสภาพ

อนุมัติในหลักการให้แปลงสภาพของการประปานครหลวงทั้งองค์กรไปเป็นบริษัทโดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ และมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยในฐานะกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาให้มีการตรากฎหมายประกอบกิจการประปาเพื่อรองรับการกำกับดูแลและให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวง

2. การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล

การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ รวมทั้งการประปานครหลวงเป็นบริษัทนั้น ควรมีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค ทั้งนี้องค์กรดังกล่าวควรมีการบริหารที่สอดคล้องกับทิศทางและแนวนโยบายของรัฐด้วย โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการการประปาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลบริษัทการประปานครหลวง นั้น ควรมีการพิจารณาองค์ประกอบฝ่ายต่าง ๆ ให้เหมาะสม

3. การชี้แจงเรื่องการแปลงสภาพ

ให้กระทรวงมหาดไทย (การประปานครหลวง) รับไปชี้แจงพนักงาน ลูกจ้าง และผู้สนใจอื่น ๆ ให้เข้าใจถูกต้องตรงกันว่า การแปลงสภาพการประปานครหลวงไปเป็นบริษัทการประปานครหลวงตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจนี้ ไม่ใช่การขายรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นการแปลงทุนเป็นหุ้นอันเป็นการดำเนินการตามหลักสากล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการแบบมืออาชีพซึ่งนำมา

ซึ่งความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงขององค์กร จึงขอให้ทุก ๆ ฝ่ายให้ความร่วมมือและสนับสนุนต่อไป

โดยในขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ที่จะจัดตั้งขึ้น ด้วยการแปลงทุนของการประปานครหลวงเป็นหุ้นของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ในการประชุมของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวง (จัดให้มีการประชุมหารือไปทั้งหมด 8 ครั้ง ในระหว่างวันที่ 2 กันยายน 2546 ถึงวันที่ 4 มีนาคม 2547) เห็นควรให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) คงไว้ซึ่งอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของการประปานครหลวงตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายอื่น ๆ โดยสมบูรณ์ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ที่มีความเห็นเป็น 2 แนวทาง (ดังจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายเอกสิทธิ์แต่ละประเภท)

1. ประเด็นการโอนอำนาจและสิทธิในการเวนคืนที่ดิน

ด้วยสิทธิในการเวนคืนที่ดินเป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนแห่งกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวงจึงไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จที่จะเวนคืนที่ดินดังกล่าวได้โดยตนเอง จึงเห็นสมควรให้คงสิทธิในการดำเนินการเวนคืนเพื่อระบบส่งและจำหน่ายน้ำไว้กับบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)

2. สิทธิการดูแลรักษาคลองประปา ตามพระราชบัญญัติรักษาคองประปา พ.ศ. 2526

ด้วยสิทธิในการดูแลรักษาคองประปา ตามพระราชบัญญัติรักษาคองประปา พ.ศ. 2526 เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคลองประปาซึ่งเป็นทรัพย์สินหลักของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ดังนั้นอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวจึงควรโอนสิทธิไปยังบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)

3. สินทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืน

3.1 ให้โอนที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของการประปานครหลวง โดยใช้อำนาจรัฐเวนคืนไปยังบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ยกเว้น คลองประปาและเขตแนวคลองประปาให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง เนื่องจากคลองเป็นสาธารณสมบัติของชาติ โดยให้จัดทำบันทึก

ข้อตกลงในรูปแบบสัญญาต่างตอบแทน โดยภาครัฐให้สิทธิการให้แก่บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) และให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) มีหน้าที่ดูแลรักษาคลองประปา รวมถึงหนี้สินและค่าใช้จ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องเป็นการทดแทน

3.2 ให้โอนอาคารสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไปกับบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) เนื่องจากเป็นสินทรัพย์ที่จำเป็นต้องใช้ประกอบการของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อเป็นการจำกัดหรือดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ได้มีการยกร่างเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) พ.ศ..... ขึ้นมา และได้ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว⁴⁷ และได้กำหนดให้ในการดำเนินกิจการประปา⁴⁸ ให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) มีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวงหรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่การประปานครหลวง⁴⁹ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. ให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชน และอำนาจในการให้ความเห็นชอบการสร้างหรือขยายระบบประปาเอกชนของการประปานครหลวงตามกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวงเป็นอำนาจของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการประปา⁵⁰

⁴⁷ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 24, หน้า 355.

⁴⁸ มาตรา 3 แห่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) พ.ศ..... ได้ให้คำนิยามแห่งคำว่า “กิจการประปา” หมายความว่า การสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา การผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับหรือที่เป็นประโยชน์แก่กิจการประปา ตลอดจนการบำรุงรักษากิจการดังกล่าว.

⁴⁹ มาตรา 4 แห่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) พ.ศ..... .

⁵⁰ มาตรา 6 แห่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) พ.ศ..... .

ข. ให้ทรัพย์สินของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) เท่าที่จำเป็นในระบบผลิต ระบบส่งและจำหน่ายน้ำประปา กับทรัพย์สินในการดำเนินกิจการประปาที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมไม่อยู่ในความรับผิดชอบการบังคับคดี⁵¹

ค. ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ การผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา ตลอดจนการบำรุงรักษากิจการดังกล่าว ให้ลูกจ้างของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) เฉพาะที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อการนี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา⁵²

จากที่ได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ เมื่อได้พิจารณาถึงสภาพปัญหาอันเกิดจากการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจแล้วก็จะเห็นได้ว่า แม้บทบัญญัติในมาตรา 26 จะได้รับรองให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) มีสถานภาพเป็นอย่างเดียวกับการประปานครหลวงและยังสามารถคงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิ และประโยชน์ได้เช่นเดียวกับการประปานครหลวงก็ตาม แต่หากได้พิจารณาถึงบทบัญญัติในมาตรา 22 วรรคห้า ประกอบกับมาตรา 26 วรรคสอง แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ได้กำหนดถึงรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด กับเงื่อนไขแห่งการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็ก็จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 22 วรรคห้า ประกอบกับมาตรา 26 วรรคสอง นั้น ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งมีสถานภาพการเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนคงมีเอกสิทธิ์ต่าง ๆ เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยเท่านั้น ดังนั้น หากได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจใดรวมทั้งการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้ว แต่กลับมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อจำกัดหรืองดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ หรือขาดหลักเกณฑ์ใน

⁵¹ มาตรา 12 แห่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) พ.ศ..... .

⁵² มาตรา 13 แห่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) พ.ศ..... .

การกำหนดขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ กรณีจึงเห็นได้ว่า การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ไม่สอดคล้องกับหลักในการกระจายอำนาจและวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ในบทบัญญัติมาตรา 22 วรรคห้า ประกอบกับมาตรา 26 วรรคสอง

ดังนั้น หากได้มีการนำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ *บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับโอนสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และประโยชน์อื่น ๆ ของการประปานครหลวงย่อมจะต้องตกลงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และรูปแบบในการดำเนินงานอย่างเอกชนโดยแท้และเพื่อให้การดำเนินงานของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ภายหลังจากที่ได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจยังสามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการของภาคประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้อุดมคติภาพระหว่างการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณชนกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรวมแล้ว จึงสมควรหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่การประปานครหลวงภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ โดยขอแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ แนวทางที่เหมาะสมในการให้เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษแก่การประปานครหลวง ภายหลังจากที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (4.3.1) และแนวทางที่เหมาะสมในการให้เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐแก่การประปานครหลวง ภายหลังจากที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ (4.3.2)

4.3.1 แนวทางที่เหมาะสมในการให้เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษแก่การประปานครหลวงภายหลังกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

โดยการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษเป็นกรณี*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ได้รับเอกสิทธิ์ประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่ลักษณะของการใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอกชน แต่เป็นการได้รับสิทธิประโยชน์หรือความช่วยเหลือจากรัฐในบางกรณี ทั้งนี้โดยมีเหตุผลอันเนื่องมาจาก*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ยังเป็นกิจการของรัฐและอยู่ในคำนิยามของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอยู่เช่นเดิม กอปรกับด้วยภารกิจหน้าที่ของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ภายหลังจากที่ได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจยังคงเป็นการดำเนินงานเพื่อจัดทำ

บริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจขั้นพื้นฐาน (Primary functions of State) หรือที่เรียกว่า “ภารกิจดั้งเดิม” ที่รัฐทุก ๆ รัฐต่างก็จะต้องเข้ามาช่วยรับผิดชอบและจัดทำภารกิจหน้าที่ดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง ทั้งนี้เพราะภารกิจขั้นพื้นฐานเหล่านี้ก็คือ เหตุผลของการเกิดขึ้นของรัฐและก็คือเหตุผลของการที่จะต้องมีการมีรัฐบาลขึ้นมาดูแลรับผิดชอบเพื่อจัดทำภารกิจหน้าที่ดังกล่าว และด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์แห่งการดำเนินงานของการประสานครหลวงเป็นการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ได้มุ่งที่จะแสวงหาต่อผลกำไร เป็นสำคัญ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะที่มุ่งจะตอบสนองต่อผลประโยชน์โดยรวมหรือความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญอันเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการให้เปล่าหรือเสียค่าบริการในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง ดังนั้น ภายหลังจากที่ได้นำเอาการประสานครหลวงมาดำเนินการระดมทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องมอบเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษในบางประการให้กับบริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของบริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน) เป็นไปอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ด้วยการจัดตั้งบริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน) ขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดาสหสิทธิ หน้าที่ ความสำเร็จ และประโยชน์อื่น ๆ ของการประสานครหลวงถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้จัดตั้งนิติบุคคลเอกชนขึ้นมาเพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานในภารกิจหน้าที่บางอย่างแทนรัฐ แม้นิติบุคคลเอกชนเหล่านั้นจะเกิดขึ้นในแดนแห่งกฎหมายในระบบเอกชนก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพราะองค์การของรัฐทำให้เกิดทำให้มีขึ้นในการดำเนินธุรกิจ กรณีจึงเห็นได้ว่านิติบุคคลในระบบกฎหมายเอกชนดังกล่าวจึงยังคงต้องมีความผูกพันในหลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่รัฐให้อำนาจเข้าไปดำเนินการอันเป็นการแทรกแซงและกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจของประชาชน และหากมีการละเมิดต่อหลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนเกิดขึ้นแล้ว รัฐโดยองค์การของรัฐซึ่งเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลหรือเป็นผู้รักษาการในนิติบุคคลกฎหมายเอกชนดังกล่าวจะต้องเข้ามาดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องโดยจะอ้างถึงการมีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนแยกออกมาต่างหากจากรัฐแล้ว จึงพ้นจากความรับผิดชอบของรัฐไม่ได้ เพราะมิฉะนั้นแล้วรัฐก็จะหลีกเลี่ยงความผูกพันต่อหลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลเอกชนขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงานในภารกิจหน้าที่ดังกล่าวแทนรัฐโดยรัฐไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ซึ่งในระบอบการปกครองแบบนิติรัฐจะยอมให้เป็นเช่นนั้นไม่ได้⁵³

⁵³ โดยในกรณีดังกล่าว ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้ให้ตัวอย่างเอาไว้ว่า แม้ธนาคารพาณิชย์บางแห่ง หรือบริษัทที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่จะเกิดขึ้นในแดนของกฎหมายเอกชนก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพราะองค์การของ

ดังนั้น หากได้มีการนำเอาการประสานครหลวงมาดำเนินการระบวงการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว จึงเห็นควรพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมในการให้เอกสิทธิ์แก่*บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างและรูปแบบทางกฎหมายขององค์กรกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ, หลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ กรณีจึงอาจจำแนกประเภทแห่งเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษออกได้เป็น 7 ประเภท อำนาจเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (4.3.1.1), ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี (4.3.1.2), การค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาล (4.3.1.3), สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ (4.3.1.4), สิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว (4.3.1.5), สิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ (4.3.1.6) และการยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร (4.3.1.7)

4.3.1.1 อำนาจเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า แม้โดยผลแห่งการที่รัฐได้นำเอาการประสานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลมาดำเนินการระบวงการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจะเป็นผลให้*บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน)* มีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายแยกต่างหากจากการประสานครหลวงก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่*บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ยังเป็นกิจการของรัฐและอยู่ในคำนิยามของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอยู่เช่นเดิม กอปรกับด้วยภารกิจหน้าที่ของ*บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ภายหลังที่ได้นำเอาการประสานครหลวงมาดำเนินการระบวงการแปลงทุนเป็นหุ้นยังคงเป็นการดำเนินงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจขั้นพื้นฐาน (Primary functions of State) อยู่ด้วยแล้ว และการคงไว้ซึ่งอำนาจหรือสิทธิในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

รัฐทำให้เกิดมีขึ้น ในการดำเนินธุรกิจของธนาคารหรือบริษัทเหล่านั้นย่อมต้องผูกพันกับหลักความเสมอภาคด้วย หากมีการละเมิดหลักการดังกล่าว องค์การของรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลหรือเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่จะต้องเข้ามาดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องจะอ้างว่าธนาคารหรือบริษัทเหล่านั้นมีสภาพเป็นนิติบุคคลเอกชนแยกออกมาต่างหากแล้วจึงพ้นจากความรับผิดชอบของตนไม่ได้ เพราะมิฉะนั้นแล้วรัฐจะหลีกเลี่ยงความผูกพันต่อสิทธิในความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญโดยการจัดตั้งนิติบุคคลเอกชนเพื่อปฏิบัติภารกิจแทนตน โดยตนไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ซึ่งในนิติรัฐจะยอมให้เป็นเช่นนั้นไม่ได้ อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความผู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546), หน้า 39-40.

อสังหาริมทรัพย์ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 นี้ เป็นแต่เพียงการให้สิทธิพิเศษแก่*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* รัฐวิสาหกิจในรูปแบบ บริษัทในการปฏิบัติการด้วยการทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐในการกำหนดถึงแนวเขตใน อสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนแล้วจึงเสนอเรื่องในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้กับรัฐมนตรีผู้ กำกับดูแล*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* เป็นผู้เพื่อดำเนินการตามกระบวนการและ ขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนต่อไปเท่านั้น หาใช่เป็นกรณีที่ *บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* มีเอกสิทธิ์หรืออำนาจรัฐในการเวนคืนตามกฎหมายว่า ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยตรงแต่อย่างใด กล่าวคือ ขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ในการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ยังคงต้องเป็นไปตามที่ได้บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์อยู่เช่นเดิม โดย*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ กำหนดเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เช่นกัน

ดังนั้น การที่*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* จะยังคงไว้ซึ่งอำนาจ ในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปจึงยังคงมีความจำเป็นอยู่ ทั้งนี้ เพราะโดยเจตนารมณ์แห่งอำนาจในการเวนคืนตามที่ได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 37 แห่ง พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 เป็นแต่เพียงการให้สิทธิพิเศษในเรื่องการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์แก่การประปานครหลวง เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ใน ระบบการส่งและการจำหน่ายน้ำเท่านั้น ดังนั้น หากภายหลังที่ได้มีการนำเอาการประปานครหลวง รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วย ทุนรัฐวิสาหกิจ และเป็นกรณีที่*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* มิได้คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ใน อำนาจเวนคืนตามที่ได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 แล้ว การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ก็จะต้อง ดำเนินการตามขั้นตอนที่ปฏิบัติกันโดยทั่วไปในระบบกฎหมายเอกชนซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาหรือเป็น อุปสรรคและเป็นการเพิ่มขั้นตอน ตลอดจนระยะเวลาในการเจรจาเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์จาก ภาคเอกชน ทั้งนี้เพราะในบางกรณีอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากภาคประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกรณีที่ประชาชนในพื้นที่ไม่ใช่เป็นผู้ได้ประโยชน์จากการดำเนินงานดังกล่าว กรณีจึง เห็นควรให้*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในการเวนคืนตามกฎหมายว่า ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

อย่างไรก็ตาม ด้วยการคงไว้ซึ่งอำนาจในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองประเภทหนึ่งที่ย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญฯ ได้ให้การรับรองเอาไว้ซึ่งโดยปกติแล้วในการดำเนินงานของบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อันอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายเอกชนมิอาจกระทำได้ เว้นแต่จะได้โดยอาศัยอำนาจตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อการนั้น กอปรกับด้วยอำนาจในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการใช้อำนาจในทางกฎหมายมหาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์อันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและถือได้ว่าเป็นการให้เอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแก่บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) มากเสียยิ่งกว่ารัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ด้วยกันเอง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ภายหลังที่ได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจยังสามารถตอบสนองต่อความต้องการในปัจจุบันพื้นฐานแห่งการดำรงชีวิตของภาคประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้จุดดุลยภาพระหว่างการรักษาประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว จึงควรให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ยังคงไว้ซึ่งสิทธิหรืออำนาจในการเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่มีเงื่อนไขพิเศษคือให้องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปาเป็นผู้ดำเนินการใช้อำนาจในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แทนบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)

ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศสเองก็ได้มีการยอมรับถึงการให้ภาคเอกชนสามารถที่จะใช้อำนาจในการเวนคืนของฝ่ายปกครองได้ในบางกรณีเช่นกัน ทั้งนี้หากเป็นกรณีที่ภาคเอกชนทำหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะบางประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อำนาจในการเวนคืนเอาไว้อย่างชัดเจน เช่น ในกรณีที่ภาคเอกชนสามารถที่จะใช้อำนาจในการเวนคืนเพื่อการก่อสร้างและติดตั้งเครื่องจักรอุปกรณ์ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินงานได้ ในกรณีของ

ผู้รับสัมปทานเหมือง (Les concessionnaires de mine) มีอำนาจในการเวนคืนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเกี่ยวกับเหมือง (Code minier) เป็นต้น⁵⁴

นอกจากนี้ แม้ภาคเอกชนจะมิใช่เป็นผู้ที่มีอำนาจในการเวนคืนด้วยตัวเองก็ตาม แต่ภาคเอกชนก็อาจเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนโดยทางอ้อมได้ ทั้งนี้โดยมีองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่อื่นทำการเวนคืนให้ ตัวอย่างเช่น ฝ่ายปกครองมอบให้ภาคเอกชนจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจในการเวนคืนให้เอกชน⁵⁵ เป็นต้น โดยที่มาของหลักการนี้ ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Soc. Des établissements Vezia ลงวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1935 ที่มีการเวนคืนเพื่อให้วิสาหกิจเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ (entreprise privée d'intérêt général) เข้าใช้ประโยชน์ได้⁵⁶ ทั้งนี้โดยวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการเวนคืนก็คือ เพื่อประโยชน์สาธารณะ (pour cause d'utilité publique)⁵⁷

ทั้งนี้ ในประเด็นเรื่องการคงไว้ซึ่งอำนาจในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ได้รับการรับรองโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ.5/2549 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2549 ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า “เมื่ออำนาจในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สำหรับสิทธิเหนือที่ดินของเอกชนเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้าเป็น

⁵⁴ Jean de SOTO, Droit administrative, Théorie Générale du service public, Edition Montchrétien, Paris, 1981, p.423-424 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน), หน้า 125.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁷ Jean de SOTO, Droit administrative, p.423-424 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน.

แต่อย่างไรก็ตาม ในคำว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” นั้น คำ ๆ นี้มีความหมายกว้างมาก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดความหมายของคำดังกล่าวให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม ซึ่งแต่เดิมนั้นคำว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” มีความหมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างซึ่งมีความจำเป็นหรือเกี่ยวข้องกับงานของรัฐทุกประเภท แต่ต่อมานักกฎหมายก็ได้ให้คำจำกัดความใหม่ให้แคบลงโดยให้หมายความถึงทรัพย์สินที่จำเป็นสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ การให้คำจำกัดความในลักษณะนี้มีที่มาอันเนื่องมาจากการเวนคืนนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน จึงควรกำหนดกรอบหรือขอบเขตในการเวนคืนให้แคบและมีความแน่นอนตายตัว เพื่อไม่ให้สิทธิของประชาชนที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินจะต้องถูกระงับโดยไม่จำเป็น.

ทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินและเป็นอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 139 ประกอบกับมาตรา 1298 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นการที่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 บัญญัติว่า “ในการดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้า ให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เว้นแต่กรณีที่ยกเว้นไว้ในมาตรา 7, มาตรา 8, มาตรา 13 และมาตรา 14” ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงสิทธิในทรัพย์สินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 กับอำนาจหน้าที่ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ที่ถูกจำกัดตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 แล้ว

ศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำพิพากษาว่า ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 ไม่มีบทบัญญัติใดที่จำกัดอำนาจของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอยู่เดิมตามมาตรา 36 อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยให้สามารถดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นอำนาจมหาชนของรัฐ ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญ และการที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 ยังคงให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไปนั้น นอกจากจะทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจที่จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้แล้ว ยังเป็นการให้อำนาจและสิทธิแก่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) สามารถที่จะถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มาด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก่อนที่จะได้นำเอาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมาดำเนินการระบวงการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ โดยที่อำนาจในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลและเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 49 วรรคหนึ่ง สงวนไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐเท่านั้น

ดังนั้นแม้ว่าในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจะได้บัญญัติให้อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดหรือดไว้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และอาจกำหนดให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนดหรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจได้ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ได้สงวนการใช้อำนาจไว้ด้วยว่า การออกพระราชกฤษฎีกาต้องคำนึงถึงการควบคุมให้การใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้องและการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย กรณีจึงไม่อาจแปลความเพื่อเป็นการยกเว้นและนำมาใช้อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 49 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ได้ กอปรกับแม้โดยคณะรัฐมนตรีจะได้มีมติว่า กระทรวงการคลังจะถือหุ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ก็ตาม กรณีก็ไม่อาจเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จะคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณตลอดไป

กรณีจึงเห็นได้ว่า เมื่ออำนาจเวนคืนเป็นอำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับรัฐและต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะแล้ว การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 มิได้จำกัดอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ กรณีจึงเป็นผลให้อำนาจในการเวนคืนโอนไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งไม่อาจกระทำได้ ตามมาตรา 48 และมาตรา 49 แห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 26 วรรคสอง แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจและย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาค”

อนึ่ง สำหรับในประเด็นเรื่องการคงไว้ซึ่งอำนาจในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ภายหลังจากที่ได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นทุนเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ในการประชุมของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ได้มีความเห็นในประเด็นดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ความเห็นด้วยกัน ดังนี้

ก) ความเห็นของกระทรวงการคลัง

ในเรื่องการโอนอำนาจและสิทธิในการเวนคืนที่ดินนั้น กระทรวงการคลัง เห็นว่าเป็นสิทธิในทางปกครอง ดังนั้น จึงควรถูกจำกัดไม่ให้โอนไปให้กับบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) โดยกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่จะออกตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุน

รัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ทั้งนี้เพื่อโอนสิทธิดังกล่าวไปไว้ให้กับคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งที่จะจัดตั้งขึ้น

ข) ความเห็นของการประปานครหลวงและที่ปรึกษา

ในประเด็นเรื่องการโอนอำนาจและสิทธิในการเวนคืนที่ดินนั้น การประปา นครหลวง เห็นว่า ควรที่จะโอนไปให้ *บริษัทการประปา นครหลวง จำกัด (มหาชน)* ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1) อำนาจและสิทธิในการเวนคืนที่ดินเป็นอำนาจและสิทธิของการประปา นครหลวง (กปน.) ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประปา นครหลวง พ.ศ.2510 โดยให้อำนาจ การประปา นครหลวง ในการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อมีความจำเป็น ที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในระบบการส่งและการจำหน่ายน้ำ ดังนี้ จึงเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประปา นครหลวง พ.ศ.2510 ได้ให้การ ประปา นครหลวง มีอำนาจและสิทธิในการเวนคืนที่ดินก็เพื่อได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในระบบการ ส่งและการจำหน่ายน้ำ ซึ่งการเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ในกิจการดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ในการประกอบ กิจการของการประปา นครหลวง ทั้งนี้ หากการประปา นครหลวง ไม่มีอำนาจในการดำเนินการเรื่องการ เวนคืนดังกล่าวแล้ว ในการได้มาซึ่งที่ดินการประปา นครหลวง ก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนปกติที่ ปฏิบัติกันตามกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ในการซื้อขายที่ดินกับเอกชนเจ้าของที่ดินก็จะทำให้เป็นการ เพิ่มขั้นตอนและระยะเวลาการในการเจรจาและตกลงในรายละเอียดเรื่องราคาและเงื่อนไขการซื้อขาย ทำให้มีความยุ่งยากในการดำเนินการซึ่งอาจจะไม่ได้รับความร่วมมือจากประโยชน์ในพื้นที่ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งหากการซื้อขายดังกล่าวประชาชนในพื้นที่ไม่ใช่เป็นผู้ได้ประโยชน์ซึ่งทำให้การประปา นคร หลวงจะต้องซื้อที่ดินในราคาที่สูงและจะมีผลกระทบในเรื่องต้นทุนของการประปา นครหลวงโดย ทำยที่สุดก็จะมีผลต่ออัตราค่าน้ำในที่สุด ดังนั้น เมื่อแปลงสภาพเป็น *บริษัทการประปา นครหลวง จำกัด (มหาชน)* อำนาจและสิทธิดังกล่าวก็ควรยังคงเป็นของ *บริษัทการประปา นครหลวง จำกัด (มหาชน)* ต่อไป ในกรณีที่จะกำหนดให้อำนาจและสิทธิในการเวนคืนเป็นของคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง แล้ว *บริษัทการประปา นครหลวง จำกัด (มหาชน)* ก็จะต้องดำเนินการผ่านคณะกรรมการดังกล่าว นั้น อาจทำให้เกิดความไม่คล่องตัวขึ้นได้และเป็นการเพิ่มขั้นตอนโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ ตามกฎหมาย ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดแนวเขตการเวนคืนจะต้องมี ขั้นตอนในการลงพื้นที่เพื่อสำรวจแนวเขตการเวนคืน การเจรจากับชาวบ้านเพื่อขอซื้อที่ดิน รวมทั้งการ

ตกลงเรื่องราคาซื้อขายซึ่งล้วนเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากและต้องอาศัยคนจำนวนมากที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคและการเจรจาเป็นผู้ดำเนินการซึ่งการประสานครหลวงมีความพร้อมมากที่สุด ดังนั้น หากมีการโอนอำนาจและสิทธิในการเวนคืนให้แก่คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งแล้ว ก็อาจมีปัญหาเรื่องความล่าช้า จนทำให้คุณภาพการบริการของการประสานครหลวงลดลง และเกิดความเสียหายแก่ประชาชนในที่สุด

2) การที่โอนอำนาจและสิทธิในการเวนคืนที่ดิน ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประสานครหลวง พ.ศ.2510 เป็นเพียงการให้สิทธิแก่*บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ในการปฏิบัติการโดยทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐในการศึกษาแนวเขตเวนคืนและเสนอเรื่องการเวนคืนต่อรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล*บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน)* เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนการออกกฎหมายเวนคืนที่ดินต่อไปเท่านั้น มิใช่เป็นการที่*บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ได้รับโอนอำนาจของรัฐในการเวนคืนที่ดินมาแต่อย่างใด ขั้นตอนและกระบวนการในการเวนคืนที่ดินยังคงต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

4.3.1.2 ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ด้วยรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของ*บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ภายหลังที่ได้นำเอาการประสานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่ในบางส่วนไปให้กับ*บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ด้วยการจัดตั้งให้*บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน)* มีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานแยกต่างหากจากรัฐไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารจัดการหรือด้านการเงินและทางบัญชีที่กำหนดให้*บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน)* จะต้องมีรายได้ที่เป็นของตนเองและเพียงพอต่อการดำเนินงาน ส่วนทางด้านทรัพย์สินก็ได้กำหนดให้*บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน)* จะต้องมีอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้เพราะโดยปกติแล้ว อสังหาริมทรัพย์ของ*บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน)* รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไม่อยู่ในค่านิยมแห่งคำว่า “ที่ราชพัสดุ” การใช้สอยและการจัดการดูแลเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของ*บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน)* จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่ง

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ดังนั้น การที่บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ภายหลังจากที่ได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังคงไว้ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินที่จะไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี กรณีจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ด้านการดำเนินงาน การที่*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ยังคงไว้ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดียอมทำให้ในการดำเนินงานของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ทั้งนี้เพราะเมื่อ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนไม่สามารถที่จะนำเอาทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของตนเองมาใช้เป็นหลักประกันในการก่อหนี้หรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานได้อย่างเอกชนแล้วก็จะทำให้*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนต้องคอยรับความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนในเรื่องเงินงบประมาณจากรัฐอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็นในด้านสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ, สิทธิในการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล หรือสิทธิในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร กรณีจึงทำให้การดำเนินงานของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เฉกเช่นการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลในอดีต

2) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจ การที่*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ยังคงไว้ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีเช่นเดียวกับการประปานครหลวงยอมทำให้ในการดำเนินงานแห่ง*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดตัวอย่างเช่นในระบบราชการ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานแห่ง*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* จะต้องมีความรับผิดชอบต่อการคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ต่าง ๆ ของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ต่อรัฐสภา* กล่าวคือ ยิ่ง*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ได้รับเอกลักษณ์ในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้นเท่าใด *บริษัทการประปา*

* ทั้งนี้เพราะการใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน เช่น การให้เงินอุดหนุน, การค้ำประกันเงินกู้ หรือการยกเว้นภาระภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจจะต้องกระทำโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น.

นครหลวง จำกัด (มหาชน) ก็ยิ่งจะสูญเสียความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะเมื่อรัฐเข้าไปควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานแห่งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) แล้วก็ย่อมจะต้องนำเอาระบบการควบคุมบังคับบัญชาอย่างเช่นในระบบราชการมาใช้บังคับกับบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จึงทำให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ต้องถูกควบคุมโดยระเบียบและขั้นตอนเช่นเดียวกับทางราชการ ทั้งที่จริง ๆ แล้ว บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนควรที่จะมีรูปแบบในการดำเนินงานในทำนองเดียวกันกับธุรกิจเอกชนอื่น อีกทั้งโดยเจตนาารมณแห่งการที่รัฐได้นำเอาการประปานครหลวง รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้นแล้วจัดตั้งเป็นบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดาสติธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และประโยชน์อื่นใดของการประปานครหลวงนั้น รัฐต้องการให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) มีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานอย่างเอกชนอันเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องการดำเนินงานในระบบราชการที่มีความยุ่งยากและซับซ้อน กรณีจึงเห็นได้ว่าการคงไว้ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ที่จะไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี จึงไม่สอดคล้องกับการจัดรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นองค์การกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การคงไว้ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ที่จะไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี จึงไม่สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างและรูปแบบทางกฎหมายขององค์การกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ, หลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ทรัพย์สินส่วนหนึ่งของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) เป็นทรัพย์สินได้รับมาจากเงินอุดหนุนหรือเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์ในการดำเนินงานแห่งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่มีการหยุดชะงัก เพราะเหตุปัจจัยในด้านทรัพย์สินที่จะใช้ในการดำเนินงาน อีกทั้งเพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะแล้ว จึงเห็นควรให้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้การรับรองคุ้มครองแก่ทรัพย์สินของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ไว้เป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้โดยเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานแห่งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จึงควรจำกัดขอบเขตแห่งทรัพย์สินของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ที่จะไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีเอาไว้ โดยเฉพาะแต่ทรัพย์สินที่

เป็นอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาด้วยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ประโยชน์แห่งสาธารณะเท่านั้นที่จะไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เช่น ในกรณีของคลองประปาหรือสวนควบและอุปกกรณ์ และที่ดินและอาคารอันเป็นที่ทำการของ *บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* เป็นต้น ทั้งนี้เพราะทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ได้มาด้วยการใช้อำนาจรัฐเพื่อการเวนคืน หรือเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะที่ควรสงวนไว้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพราะหากปล่อยให้มีการยึดหรือครอบครองทรัพย์สินดังกล่าวได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินในระบบกฎหมายเอกชนแล้ว การกระทำดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์โดยรวม

4.3.1.3 การค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล

สำหรับเอกสิทธิ์ในประการต่อมาก็คือ สิทธิในการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล แม้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 จะไม่ได้ให้การรับรองถึงการคงไว้ซึ่งสิทธิในการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาลเอาไว้โดยตรงก็ตาม แต่โดยผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้ให้การวินิจฉัยในเรื่องการค้ำประกันของกระทรวงการคลังต่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการระดมทุนเป็นหุ้น ตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. เอาไว้ว่า “...การที่ มาตรา 24 บัญญัติให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ให้บริษัทต่อไปนั้นก็เป็นการปฏิบัติตามภาระค้ำประกันที่มีอยู่แต่เดิม เพราะบริษัทที่จัดตั้งใหม่นี้ก็ยังคงดำเนินกิจการเดิมของรัฐวิสาหกิจเดิมและยังคงเป็นของรัฐอยู่เช่นเดิม การค้ำประกันจึงเป็นการค้ำประกันหนี้ของรัฐไม่ใช่หนี้ของบริษัทเอกชน กรณีจึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30” ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา 24 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจก็ได้บัญญัติเอาไว้ว่า “ในกรณีหนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดาสินทรัพย์ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และประโยชน์อื่นใดของการประปานครหลวงเป็นหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้วก็ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ที่โอนไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้” ดังนั้นการที่บทบัญญัติในมาตรา 24 และมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้รับรองให้ *บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ภายหลังจากที่ได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินการระดมทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาลเช่นเดียวกับการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล กรณีจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ด้านความเสมอภาคระหว่างรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือ บริษัทมหาชน จำกัด ด้วยกันเอง หรือในกรณีระหว่างบริษัทแห่งเอกชนที่ประกอบกิจการในลักษณะเช่นเดียวกันกับบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)

ผลประการแรกก็คือ การที่บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้บัญญัติรับรองให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาลเช่นเดียวกับในกรณีของการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลนั้นย่อมทำให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนได้รับการยกเว้นถึงเงื่อนไขในการก่อหนี้ผูกพันโดยมีกระทรวงการคลังค้าประกันการก่อหนี้ดังกล่าวได้โดยไม่จำกัดจำนวน⁵⁸ ทั้งนี้หากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในโครงการดังกล่าว กล่าวคือ หากเป็นในกรณีของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510 แล้ว ย่อมเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังสามารถก่อหนี้ผูกพันด้วยการค้าประกันการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดนั้นได้เพียงไม่เกินหกเท่าของเงินกองทุนที่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดนั้นมีอยู่ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการที่บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ได้คงไว้ซึ่งสิทธิในการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาลเช่นเดียวกับการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล และเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) มากเสียยิ่งกว่ารัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งเป็นกิจการของรัฐด้วยตนเอง

⁵⁸ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510 บัญญัติเอาไว้ว่า “กระทรวงการคลังจะก่อหนี้ผูกพันด้วยการค้าประกันเป็นจำนวนเงินรวมกันทั้งสิ้นในขณะที่ยกหนี้ผูกพันนั้นเกินกว่าจำนวนดังต่อไปนี้มิได้

(1) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 หกเท่าของเงินกองทุนของบริษัทจำกัดนั้น

(2) ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นสถาบันการเงินสี่เท่าของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้น

(3) การก่อหนี้ผูกพันตาม (1) และหรือ (2) ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ต้องเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ

ความใน (3) มิให้ใช้บังคับแก่การค้าประกันในการต่ออายุสัญญาหรือแก้ไขสัญญาการค้าประกันโดยไม่แก้ไขจำนวนเงินการค้าประกันเพิ่มขึ้นจากเดิม.

ประการที่สอง แม้โดยผลแห่งบทบัญญัติในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติ
 ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการ
 ค้ำประกัน พ.ศ.2510 จะได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถที่จะกำหนด
 อัตราค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันการก่อหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด⁵⁹
 เอาไว้ก็ตาม แต่โดยเหตุที่บทบัญญัติในมาตรา 8 ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการค้ำประกันการก่อ
 หนี้ดังกล่าวเอาไว้ไม่เกินร้อยละหนึ่งของจำนวนเงินที่ค้ำประกัน ทั้งนี้โดยกระทรวงการคลังจะต้อง
 พิจารณาตามความเหมาะสมทางด้านวัตถุประสงค์ของการกู้เงินและอัตราส่วนทางการเงินของ
 รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่า การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการค้ำ
 ประกันการก่อหนี้ของลูกหนี้ที่เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด รวมทั้ง*บริษัทการประปานคร
 หลวง จำกัด (มหาชน)* เอาไว้ไม่เกินร้อยละหนึ่งของจำนวนเงินที่ค้ำประกันนั้นเป็นการให้เอกสิทธิ์หรือ
 สิทธิประโยชน์แก่*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* มากเสียยิ่งกว่าเอกชนรายอื่น อีกทั้งยัง
 อาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นในระหว่างบริษัทแห่งเอกชนที่ประกอบกิจการในลักษณะ
 เช่นเดียวกับ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ทั้งนี้เพราะเป็นกรณีที่*บริษัทการประปานคร
 หลวง จำกัด (มหาชน)* ยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาลเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจใน
 รูปแบบบริษัทจำกัดอันถือได้ว่าเป็นการได้รับความช่วยเหลือด้วยการให้เปล่าหรือเสียค่าตอบแทนใน
 อัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริงและทำให้ในการดำเนินงานของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด
 (มหาชน)* ไม่สามารถที่จะสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงจากการประกอบกิจการได้ ทั้งนี้เพราะต้นทุนส่วนหนึ่ง
 ของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* มาจากการคงไว้ซึ่งสิทธิในการค้ำประกันเงินกู้โดย
 รัฐบาล ทั้งที่จริง ๆ แล้วในบริษัทเอกชนรายอื่นต้องมีภาระค่าใช้จ่ายในการก่อหนี้โดยการค้ำประกัน
 มากเสียยิ่งกว่า*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)*

ผลในประการต่อมาก็คือ แม้ด้วยผลแห่งกิจการของ*บริษัทการประปานคร
 หลวง จำกัด (มหาชน)* ภายหลังที่ได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็น
 หุ้นจะยังคงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในปัจจุบันขั้นพื้นฐานแห่งการ

⁵⁹ มาตรา 4 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510
 บัญญัติว่า “บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ” ดังกล่าวต้องเป็น

- ก) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 หรือ
- ข) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐ และหรือบริษัทจำกัดตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วย
 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70.

ดำรงชีวิตอยู่เช่นเดิม กอปรกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นในบริษัทการ
 ประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ก็ตาม แต่กรณีที่ไม่อาจเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า
 บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะยังคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วย
 วิธีการงบประมาณตลอดไป ทั้งนี้เพราะหากได้มีการนำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการ
 แปรลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังได้ก่อนนี้ผูกพัน
 ด้วยการค้ำประกันการกู้เงินให้กับบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ไว้แล้ว หากต่อมา
 ปรากฏในภายหลังว่า รัฐมีนโยบายที่จะกระจายหุ้นในบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)
 จนสัดส่วนในความเป็นเจ้าของของภาครัฐลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 50 และฟื้นสภาพจากการเป็น
 รัฐวิสาหกิจไปแล้วก็ตาม กระทรวงการคลังก็ยังคงไม่หลุดพ้นภาระจากการเป็นผู้ค้ำประกันตามสัญญา
 ค้ำประกันเงินกู้ที่ได้ทำไว้ ทั้งนี้ตามนัยแห่งบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการค้ำ
 ประกันเงินกู้ของบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)⁶⁰ ซึ่งในขณะที่กระทรวงการคลังได้ทำ
 สัญญาค้ำประกันเงินกู้ให้กับบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) นั้น กระทรวงการคลังถือหุ้นอยู่
 ร้อยละ 47.9, การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถือหุ้นอยู่ร้อยละ 24.3 และธนาคารกรุงไทย จำกัด
 (มหาชน) ถือหุ้นอยู่ร้อยละ 7.8 รวมกันเป็นร้อยละ 80 จึงทำให้บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด
 (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดที่มีส่วนราชการหรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่
 น้อยกว่าร้อยละ 70 กระทรวงการคลังจึงสามารถก่อนนี้ผูกพันด้วยการค้ำประกันการกู้เงินให้กับบริษัท
 บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด ตามที่ได้บัญญัติเอาไว้
 ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 และ
 สัญญาค้ำประกันที่กระทรวงการคลังได้ทำไว้จึงชอบด้วยกฎหมายและมีผลผูกพันกระทรวงการคลัง
 ดังนั้น แม้ต่อมาจะได้มีการกระจายหุ้นในบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) จนสัดส่วนใน
 ความเป็นเจ้าของของภาครัฐลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 50 และฟื้นสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจไป
 แล้วก็ตาม สัญญาค้ำประกันที่กระทรวงการคลังได้ทำไว้ก็ชอบด้วยกฎหมายและมีผลผูกพัน
 กระทรวงการคลังต่อไป แม้บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) จะฟื้นสภาพจากการเป็น
 รัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณไปแล้วก็ตาม

⁶⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสรีจที่ 132/2539 เรื่องการค้ำประกันเงินกู้ของบริษัท
 บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 25, หน้า 359.

2) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจ การที่*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* จะยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาลเช่นเดียวกับในกรณีของการประปานครหลวงนั้นย่อมทำให้ในการดำเนินงานแห่ง*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด อย่างเช่นในระบบราชการ กรณีจึงเห็นได้ว่าการคงไว้ซึ่งสิทธิในการค้าประกันการกู้เงินของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ไม่สอดคล้องกับการจัดรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายขององค์กรกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ก็เป็นไปในลักษณะเดียวกับกรณีที่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (4.3.1.2) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

กรณีจึงเห็นได้ว่า การคงไว้ซึ่งสิทธิในการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาลของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ไม่สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างและรูปแบบทางกฎหมายขององค์กรกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ, หลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่กำหนดให้*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* คงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยเท่านั้น กรณีจึงเห็นควรจำกัดขอบเขตแห่งการคงไว้ซึ่งสิทธิในการค้าประกันการก่อกำหนดให้ผูกพันของกระทรวงการคลังในหน้าที่ของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* เอาไว้ ทั้งนี้โดยให้มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่**ได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 4** **วรรคสอง และมาตรา 5** แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510 เช่นเดียวกับในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดโดยทั่วไป นอกจากนี้แล้วในส่วนของอัตราค่าธรรมเนียมในการค้าประกันการก่อกำหนดให้ผูกพันของลูกหนี้ที่เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัด ตามที่ได้กำหนดเอาไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510 นั้น ควรมีการปรับปรุงแก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมในการค้าประกันดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะว่าแม้ในบทบัญญัติมาตรา 8 จะได้กำหนดให้ต้องเสียอัตราค่าธรรมเนียมในการค้าประกันเอาไว้ไม่เกินร้อยละหนึ่งของจำนวนเงินที่ค้าประกันก็ตาม แต่ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่าเป็นกรณีที่*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการ

คำประกันเงินกู้โดยรัฐบาลเช่นเดียวกับการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลซึ่งถือได้ว่าเป็นการได้รับความช่วยเหลือโดยการให้เปล่าหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับภาระค่าใช้จ่ายในอัตราค่าธรรมเนียมในการคำประกันที่บริษัทเอกชนจะต้องรับภาระ

4.3.1.4 สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ด้วยรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ภายหลังจากได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่ในบางส่วนไปให้กับบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ด้วยการจัดตั้งให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) มีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานแยกต่างหากจากรัฐไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารจัดการหรือด้านการเงินและทางบัญชีที่กำหนดให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะต้องมีรายได้ที่เป็นของตนเองและเพียงพอต่อการดำเนินงาน ดังนั้น การที่บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ภายหลังจากได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐโดยสมบูรณ์ กรณีจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจนที่จะนำมาใช้ในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ภายหลังจากได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ ด้วยเหตุที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นแต่เพียงกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในกรณีที่ต้องการจะเปลี่ยนทุนของการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลให้เป็นหุ้นของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) เท่านั้น โดยกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีเนื้อหาสาระที่ก้าวล่วงไปถึงกระบวนการในการแปรรูปการประปานครหลวงอย่างเต็มรูปแบบแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการตามขั้นตอนที่ได้กำหนดเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว การประปานครหลวงก็จะกลายสภาพไปเป็นแต่เพียงบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดที่มีทุนเป็นหุ้นเท่านั้น กอปรกับ

ด้วยแนวนโยบายของรัฐในปัจจุบันที่รัฐโดยกระทรวงการคลังจะถือครองหุ้นใน*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* อยู่เกินกว่ากึ่งหนึ่ง และมีได้มีการโอนความเป็นเจ้าของในกิจการของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ไปให้กับภาคเอกชนจนสัดส่วนในความเป็นเจ้าของของรัฐเหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งแล้ว การดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรวมทั้งการประปานครหลวงจึงไม่มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้เลย และเมื่อการประปานครหลวงไม่มีโอกาสที่จะดำเนินกระบวนการแปรรูปได้แล้ว *บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ก็จะต้องอยู่ในคำนิยามแห่งคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณต่อไป ดังนั้นการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* จึงเป็นไปอย่างสมบูรณ์และไม่มีขอบเขตเช่นเดียวกับการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของการประปานครหลวงย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ได้สิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือในกรณีที่ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการประปาขึ้นมาเท่านั้น

2) ด้านความเสมอภาคระหว่างรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ด้วยกันเอง หรือในกรณีระหว่างบริษัทแห่งเอกชนที่ประกอบกิจการในลักษณะเช่นเดียวกันกับ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* กล่าวคือ ด้วยเหตุที่การคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในรูปแบบต่าง ๆ เป็นการได้รับความช่วยเหลือทางการเงินที่ต้องใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของแผ่นดินในลักษณะหนึ่ง กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจเอาไว้ ดังนั้น การที่บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ภายหลังจากที่ได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งการประปานครหลวงนั้น กรณีย่อมก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นในระหว่างรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ด้วยกันเอง หรือในกรณีระหว่างบริษัทแห่งเอกชนที่ประกอบกิจการในลักษณะเช่นเดียวกับ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ทั้งนี้เพราะสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นสิทธิพิเศษเฉพาะแต่เพียงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ไม่อาจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวจากรัฐได้เลย หรือการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวต้องมีเงื่อนไขที่เป็น

พิเศษมากเสียยิ่งกว่ารัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลโดยทั่วไป ดังนั้นการที่*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนจะยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเช่นเดียวกับการประปานครหลวงนั้น กรณีจึงก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้น

3) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจ การที่*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* จะยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเช่นเดียวกับในกรณีของการประปานครหลวงนั้นย่อมทำให้ในการดำเนินงานแห่ง*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด อย่างเช่นในระบบราชการ กรณีจึงเห็นได้ว่าการคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ไม่สอดคล้องกับการจัดรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายขององค์กรกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ก็เป็นไปในลักษณะเดียวกับกรณีที่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (4.3.1.2) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยการคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐของการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลมีอยู่ 2 ประเภท กล่าวคือ กรณีที่เป็นเงินอุดหนุนเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงาน สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานโดยทั่ว ๆ ไปแห่งรัฐวิสาหกิจ (1) กับกรณีที่เงินอุดหนุนเพื่อประโยชน์ในการลงทุน สำหรับเพื่อเป็นทุนประเดิมในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือเพื่อขยายกิจการในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องดำเนินกิจการ (2) ดังนี้ เพื่อเป็นการจัดโครงสร้างและรูปแบบทางกฎหมายของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ให้สอดคล้องหลักในการกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่, หลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่กำหนดให้*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* คงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยเท่านั้น กรณีจึงเห็นควรจำกัดขอบเขตการให้เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* เฉพาะแต่เพียงกรณีเงินอุดหนุนเพื่อประโยชน์ในการลงทุน สำหรับเป็นทุน

ประเดิมในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือเพื่อขยายกิจการในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องดำเนินกิจการ ตาม (2) เท่านั้น ทั้งนี้เพราะหากภายหลังที่ได้นำเอาการประมาณครหลวงมาดำเนินการกระบวนการแปลงสภาพไปเป็นบริษัทการประมาณครหลวง จำกัด (มหาชน) และยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐโดยสมบูรณ์แล้ว การดำเนินงานแห่งบริษัทการประมาณครหลวง จำกัด (มหาชน) ก็จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดอย่างเช่นในระบบราชการอีกเช่นเคยซึ่งก็จะทำให้ในการดำเนินงานของบริษัทการประมาณครหลวง จำกัด (มหาชน) เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถที่จะสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงจากการประกอบกิจการได้

4.3.1.5 สิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว

ด้วยสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวของการประมาณครหลวงเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการผูกขาดทั้งโดยข้อเท็จจริงและโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

1. สิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวโดยผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่บัญญัติเอาไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 หรือพระราชบัญญัติการประมาณครหลวง พ.ศ.2510 อันมีเนื้อหาสาระเป็นการกำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตการประกอบกิจการเกี่ยวกับการประปา การกำหนดควบคุมอัตราค่าบริการ รวมทั้งมาตรฐานในการให้บริการของระบบประปาเอกชน

2. สิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวโดยผลแห่งข้อเท็จจริงหรือลักษณะในการประกอบกิจการที่ทำให้บุคคลหรือภาคเอกชนรายอื่นไม่สามารถเข้ามาประกอบกิจการเกี่ยวกับการประปาได้ ทั้งนี้อันมีสาเหตุอันเนื่องมาจากปัจจัยทางด้านทรัพย์สินที่การประมาณครหลวงใช้ในการดำเนินงาน เช่น คลองส่งน้ำซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืน หรือปัจจัยทางด้านแหล่งเงินทุนซึ่งต้องใช้เงินงบประมาณหรือเงินลงทุนค่อนข้างสูง กับทั้งเป็นการดำเนินงานที่มีผลตอบแทนไม่คุ้มค่ากับการลงทุน เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเป็นกิจการสาธารณูปโภค จึงทำให้ในกิจการเกี่ยวกับการประปาเกิดการผูกขาดโดยการประมาณครหลวงแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ในปัจจัยทางด้านทรัพย์สินนั้น การประมาณครหลวงมีที่ดินที่ใช้ประโยชน์ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของการประมาณครหลวง ณ วันที่ 30 กันยายน 2546 เป็นจำนวนรวมประมาณ 6427 ไร่ มูลค่าประมาณ 4270 ล้านบาท โดยเป็นที่ดินที่ได้จากการเวนคืน

จำนวน 6149 ไร่ มูลค่าประมาณ 3500 ล้านบาท และในจำนวนนี้เป็นที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อเป็นคลองส่งน้ำดิบที่เป็นกรรมสิทธิ์ของการประปานครหลวงประมาณ 4830 ไร่ มูลค่าประมาณ 2461 ล้านบาท โดยคลองส่งน้ำช่วงสามเสนล่างเป็นที่ราชพัสดุ จำนวน 79.5 ไร่

ดังนั้นหากภายหลังที่ได้นำเอาการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลมาดำเนินกระบวนการแปลงสภาพไปเป็น*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชน⁶¹ และยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวโดยสมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นไปโดยผลแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือโดยข้อเท็จจริง เช่น ในกรณีของคลองส่งน้ำซึ่งการประปานครหลวงได้ใช้ในการดำเนินงานแล้ว กรณีก็จะเห็นได้ว่า การคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ย่อมไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ, การจัดรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายขององค์กรกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด ทั้งนี้เพื่อเป็นการจัดรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว จึงเห็นควร

1. ให้ยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ทั้ง 2 ฉบับ คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (1) และพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 (2) ทั้งนี้ เพราะการที่รัฐได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงสภาพไปเป็น*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้จัดตั้งหน่วยธุรกิจเอกชนใดขึ้นมาเพื่อดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับเอกชนและอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายเอกชน กรณีจึงย่อมไม่มีเหตุผลอันใดที่รัฐโดย*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* จะต้องคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวอย่างเช่นในกรณีของการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะการคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวย่อมทำให้เกิดการผูกขาดโดย

⁶¹ มาตรา 22 วรรคห้า แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ได้บัญญัติเอาไว้ว่า “เมื่อได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้ว ให้การดำเนินการของบริษัทดังกล่าวเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กรณี”.

บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) อยู่เช่นเดิม อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดอีกประการหนึ่งด้วย

2. เห็นควรให้โอนคลองส่งน้ำซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้มาด้วยการใช้อำนาจรัฐเพื่อการเวนคืนหรือได้มาด้วยการใช้เงินงบประมาณของแผ่นดินให้กับกระทรวงการคลัง ทั้งนี้เพราะในการประกอบกิจการแห่งการประปานครหลวงเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการผูกขาดทั้งโดยข้อเท็จจริงและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้นหากบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะยังคงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ในคลองส่งน้ำซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้มาด้วยการใช้อำนาจรัฐเพื่อการเวนคืนหรือเป็นทรัพย์สินที่ได้มาด้วยการใช้เงินงบประมาณของแผ่นดิน ภายหลังจากที่ได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว กิจการแห่งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ก็ยังคงเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการผูกขาดซึ่งมีบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวอยู่เช่นเดิม

นอกจากนี้แล้ว โดยเหตุที่คลองส่งน้ำเป็นทรัพย์สินที่มีไว้หรือเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันแห่งสาธารณชน ดังนั้น แม้ภายหลังกระบวนการเปลี่ยนแปลงสภาพของการประปานครหลวงไปเป็นบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) โดยกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจะมีกระทรวงการคลังถือหุ้นอยู่ทั้งหมดก็ตาม แต่บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ก็มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและมีวิธีในการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กรณีจึงไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์ในคลองส่งน้ำซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชน หรือเป็นทรัพย์สินที่ได้มาด้วยการใช้อำนาจรัฐเพื่อการเวนคืนหรือได้มาด้วยการใช้เงินงบประมาณของแผ่นดินไปให้กับบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนได้ จึงเห็นควรให้โอนคลองส่งน้ำให้กับกระทรวงการคลัง⁶²

⁶² ทั้งนี้ก็จะไปในแนวทางเดียวกันกับการแปลงสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ทอท. จำกัด (มหาชน) ได้กำหนดให้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนโดยใช้งบประมาณของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง โดยให้บริษัท ทอท. จำกัด (มหาชน) สามารถใช้ประโยชน์ได้ต่อไป.

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วย**บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)** ยังคงเป็นกิจการของรัฐและยังอยู่ในคำนิยามแห่งคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กับทั้งด้วยภารกิจหน้าที่ของ**บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)** ยังคงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่เช่นเดิม กอปรกับด้วยวัตถุประสงค์แห่งการดำเนินงานของ**บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)** ก็ยังเป็นการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ได้มุ่งที่จะแสวงหาต่อผลกำไรเป็นสำคัญ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะของการให้เปล่าหรือเสียค่าบริการในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง ดังนั้นแม้ภายหลังที่จะได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการเปลี่ยนสถานภาพไปเป็น**บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)** ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนแล้วก็ตาม แต่กรณีก็ยังคงมีความจำเป็นต้องให้สิทธิในการใช้คลองประปาและเขตแนวคลองประปาแก่**บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)** ทั้งนี้ด้วยการจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงการใช้คลองประปาและเขตแนวคลองประปา

ทั้งนี้ ในประเด็นเรื่องการโอนคลองส่งน้ำซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้มาด้วยการใช้อำนาจรัฐเพื่อการเวนคืนให้กับกระทรวงการคลังก็ได้รับการรับรองโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ.5/2549 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2549 ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า “เมื่อที่ดินอันเป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้ากังหันก๊าซและโรงไฟฟ้าพลังน้ำเป็นที่ดินที่ได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้กรรมสิทธิ์มาโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคด้านพลังงานไฟฟ้า จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและถือเป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

สำหรับสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้ารวมทั้งสายส่งไฟฟ้าซึ่งเป็นทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินและเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ถือได้ว่าเป็นสิทธิที่ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ด้วยการใช้อำนาจมหาชนซึ่งเป็นอำนาจของรัฐและเป็นสิทธิที่ยังมีอยู่ตราบเท่าที่มีการใช้ประโยชน์เพื่อการนั้น ดังนั้น สิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้ารวมทั้งสายส่งไฟฟ้าจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุเช่นกัน

ดังนี้ แม้ภายหลังกระบวนการเปลี่ยนสถานภาพของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยการแปลงทุนเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจะมีการจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และมีกระทรวงการคลังถือหุ้นอยู่ทั้งหมดก็ตาม แต่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ก็มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและมีวิธีในการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กรณีจึงไม่อาจโอนที่ดินอันเป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้ากังหันก๊าซและโรงไฟฟ้าพลังน้ำซึ่งเป็นที่ดินที่ได้มาด้วยการเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้ารวมทั้งสายส่งไฟฟ้าไปให้กับบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้ กอปรกับข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่า ในการโอนทรัพย์สินให้กระทรวงการคลังตามมติของคณะรัฐมนตรีนั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือแจ้งรายการทรัพย์สินที่จะโอนให้แก่กระทรวงการคลัง (เฉพาะเขื่อนและอ่างเก็บน้ำจำนวน 21 แห่ง และที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำ) กรณีจึงเห็นได้ว่าเป็นการโอนกันแต่เพียงอาศัยข้อมูลทางบัญชีเท่านั้น และถือไม่ได้ว่าเป็นการโอนที่แล้วเสร็จก่อนที่จะได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548 ทั้งนี้เพราะจะต้องมีกรณีที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังต้องทำเป็นบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับการเช่าหรือการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่จะโอนให้แก่กระทรวงการคลังอีกครั้งหนึ่ง”

อนึ่ง สำหรับในประเด็นเรื่องการโอนคลองส่งน้ำซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้มาด้วยการใช้อำนาจรัฐเพื่อการเวนคืนให้กับกระทรวงการคลัง ภายหลังจากได้นำเอาการประสานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นทุนเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ในการประชุมของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน) ได้มีความเห็นในประเด็นดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ความเห็นด้วยกัน ดังนี้

ก) ความเห็นของกระทรวงการคลัง

ในเรื่องการโอนสินทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืน เช่น คลองส่งน้ำนั้น กระทรวงการคลังเห็นว่า การประกอบกิจการของการประสานครหลวงเป็นกิจการที่ค่อนข้างผูกขาด ดังนั้น ควรโอนสินทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืน เช่น คลองส่งน้ำให้แก่กระทรวงการคลังและให้บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน) มีสิทธิใช้สินทรัพย์ดังกล่าวโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทน

ในอัตราที่ต่ำมาก ทั้งนี้ กระทรวงการคลังอาจนำสินทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนบางรายการที่ได้รับโอนจากการประปานครหลวงและไม่ได้ใช้ประโยชน์โดยการประปานครหลวงอีกต่อไปออกให้ผู้อื่นได้ใช้ประโยชน์ต่อไป

ข) ความเห็นของการประปานครหลวงและที่ปรึกษา

ในประเด็นเรื่องการโอนสินทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืน เช่น คลองส่งน้ำนั้น การประปานครหลวง เห็นว่า ควรโอนให้เป็นของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1) การโอนสินทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนให้แก่กระทรวงการคลังแล้วให้ บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ทำสัญญาเช่ากับกระทรวงการคลังจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายที่ราชพัสดุทำให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องค่าตอบแทนการเช่า ซึ่งแม้ว่าโดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการเช่าทรัพย์สิน ระยะเวลาของสัญญาเช่าสามารถทำกันได้ไม่เกิน 30 ปี และอาจต่อสัญญาได้อีก แต่ก็เป็นการเพิ่มขึ้นตอนและภาระในการจัดทำสัญญา ต่ออายุสัญญา และการจ่ายค่าตอบแทนตามสัญญาเช่า ในการจัดทำสัญญาเช่าก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ราชพัสดุ รวมทั้งระเบียบภายในของกรมธนารักษ์ซึ่งจะใช้กับทรัพย์สินที่เป็นที่ราชพัสดุทุกประเภท ดังนั้นหากกระทรวงการคลังประสงค์จะให้รัฐวิสาหกิจที่มีการแปรสภาพเป็นบริษัทแล้วต้องโอนสินทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนให้แก่กระทรวงการคลัง ก็ควรจะต้องมีการออกกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินประเภทดังกล่าวให้มีความชัดเจนเสียก่อน โดยอาจเป็นกฎหมาย หรือระเบียบฉบับใหม่ที่ใช้สำหรับรัฐวิสาหกิจที่จะดำเนินการแปรสภาพบริษัทมารองรับ และถือเป็นแนวในการปฏิบัติสำหรับทุกรัฐวิสาหกิจ ไม่ควรให้กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและระเบียบภายในของกรมธนารักษ์ซึ่งใช้บังคับกับทรัพย์สินที่เป็นที่ราชพัสดุทั่วไปใช้บังคับกับสินทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืน และรับโอนมาจากรัฐวิสาหกิจที่แปรสภาพด้วย ในเมื่อยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบเฉพาะดังกล่าวออกมาใช้บังคับในขณะนี้ สินทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนดังกล่าวจึงควรยังคงเป็นของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ที่แปลงสภาพต่อไป

2) การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ผ่านมา เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ก็ล้วนกำหนดให้มีการโอนทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนให้แก่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ด้วย หากกรณีของการประปานครหลวงจะไม่มี การโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ก็อาจทำให้พนักงานของการประปานครหลวงมีความรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นไปตามแนวทางเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่นที่ได้มีการแปลงสภาพไปก่อนหน้าการประปานครหลวง ซึ่งอาจเป็นเหตุผลหนึ่งในการต่อต้านการแปลงสภาพการประปานครหลวงได้

3) สินทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืน เช่น คลองส่งน้ำ เป็นสินทรัพย์ที่เวนคืนมาด้วยเงินของการประปานครหลวง และโดยบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 บัญญัติไว้ว่าในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนจะต้องระบุความประสงค์ของการเวนคืนไว้ด้วยว่า การประปานครหลวงจะนำที่ดินที่เวนคืนมาใช้ทำประโยชน์อย่างไร และโดยบทบัญญัติมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 ก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า การประปานครหลวงมีอำนาจในการเวนคืนเฉพาะเพื่อใช้ในการส่งและการจำหน่ายน้ำเท่านั้น ดังนั้นบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จึงยังคงต้องใช้ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการประปาอยู่นั่นเอง และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์เพื่อการใช้อื่น ๆ ได้

4) หากมีข้อกังวลว่าการโอนทรัพย์สินที่เวนคืนให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะทำให้ประชาชนทั่วไปเห็นว่า การดำเนินการแปลงสภาพเป็นการโอนทรัพย์สินของรัฐให้แก่บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ก็ควรจะต้องทำความเข้าใจกับสาธารณชนว่า กระบวนการคลังจะยังคงถือหุ้นในบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ทั้งหมด เนื่องจากกิจการประปาเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของประชาชนทั่วไป รัฐจึงยังคงควบคุมดูแลในการบริหารจัดการบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในฐานะผู้ถือหุ้น โดยรัฐมีฐานะเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนก็ยังคงเป็นของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ซึ่งควบคุมโดยกระทรวงการคลังอยู่นั่นเอง นอกจากนี้เพื่อสร้างความมั่นใจแก่สาธารณชนเพิ่มขึ้นอีก ก็สามารถออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ กำหนดให้ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ซึ่งย่อมต้องรวมถึงทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืน ไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบการบังคับคดีซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

5) ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนในบางรายการอาจเป็นทรัพย์สินที่ต้องมีการดูแลและบำรุงรักษาตามระยะเวลาซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายและต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะ ซึ่งในการประกอบกิจการประปา การประปานครหลวงย่อมมีบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สินดังกล่าวอยู่แล้ว แต่หากต้องโอนทรัพย์สินเหล่านั้นให้แก่กระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังก็อาจไม่มีบุคลากรที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ดีเทียบเท่ากับการประปานครหลวง

4.3.1.6 สิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ

โดยในปัจจุบันนี้ สิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของการประปานครหลวงก่อนที่จะได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545 ดังนี้

1) กรณีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน โดยในกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545 ได้ขยายขอบเขตแห่งคำนิยามของคำว่า “ผู้ใช้ที่ราชพัสดุ”⁶³ ที่ไม่ต้องเสียค่าตอบแทนออกไปโดยให้รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐด้วยอีกประการหนึ่ง ทั้งที่ในอดีตได้จำกัดไว้แต่เพียงกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น⁶⁴ ดังนั้นเมื่อการประปานครหลวงเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับ

⁶³ ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ผู้ใช้ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่ใช้ที่ราชพัสดุตามกฎกระทรวงนี้.

⁶⁴ ข้อ 10 แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ความว่า “กระทรวง ทบวง กรมใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ ...”.

พระราชบัญญัติ การประปานครหลวงจึงมีสถานภาพการเป็นองค์การอื่นของรัฐ⁶⁵ และสามารถขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน แต่มีเงื่อนไขที่เป็นพิเศษ คือ ต้องให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะอนุญาตให้ใช้ได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน หรือเป็นกรณีการให้เช่าตามหมวด 3 ทั้งนี้โดยให้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานหรือการประกอบกิจการ ฐานะทางการเงิน รายได้และความสามารถในการจัดหา รายได้ของการประปานครหลวงผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ รวมทั้งประโยชน์ที่จะเกิดแก่ทางราชการเป็นสำคัญ⁶⁶

2) กรณีการนำที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า ในกรณีการนำที่ราชพัสดุมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการให้เช่านั้น การประปานครหลวงสามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่ในบางกรณี เช่น การให้การประปานครหลวงเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นที่ดินดำเนินงาน, การให้องค์การอื่นของรัฐเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ หรือการให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในกิจการอันเป็นสาธารณกุศลที่ไม่ได้มุ่งกำไร⁶⁷ เป็นต้น ที่การประปานครหลวงสามารถใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องดำเนินการด้วยวิธีการประมูลซึ่งถือเป็นกรณีที่การประปานครหลวงได้รับไปซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษอีกประการหนึ่งเช่นกัน

ดังนั้นการที่บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ได้รับรองให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ภายหลังจากที่ได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำเช่นเดียวกับในกรณี

⁶⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 225/2548 เรื่องสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 26, หน้า 362.

⁶⁶ ข้อ 15 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545.

⁶⁷ ข้อ 26 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545.

ของการปราบปรามครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ด้านการดำเนินงาน การที่**บริษัทการปราบปรามครหลวง จำกัด (มหาชน)** จะยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำเช่นเดียวกับในกรณีของการปราบปรามครหลวงย่อมทำให้ในการดำเนินงานของ**บริษัทการปราบปรามครหลวง จำกัด (มหาชน)** ไม่สามารถที่จะสะท้อนต้นทุนที่จริงจากการดำเนินการได้ เพราะต้นทุนส่วนหนึ่งของ**บริษัทการปราบปรามครหลวง จำกัด (มหาชน)** นั้น มาจากการคงไว้ซึ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ และเป็นผลให้ในการดำเนินงานของ**บริษัทการปราบปรามครหลวง จำกัด (มหาชน)** ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ทำให้**บริษัทการปราบปรามครหลวง จำกัด (มหาชน)** ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชน ต้องคอยรับความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนในเรื่องเงินงบประมาณจากรัฐอยู่ตลอดเวลา กรณีจึงทำให้การดำเนินงานของ**บริษัทการปราบปรามครหลวง จำกัด (มหาชน)** เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเช่นการปราบปรามครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลในอดีต ทั้งนี้ก็เป็นไปในลักษณะเดียวกับกรณีที่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (4.3.1.2) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

2) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจ การที่**บริษัทการปราบปรามครหลวง จำกัด (มหาชน)** จะยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำเช่นเดียวกับในกรณีของการปราบปรามครหลวงนั้นย่อมทำให้ในการดำเนินงานแห่ง**บริษัทการปราบปรามครหลวง จำกัด (มหาชน)** ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดตัวอย่างเช่นในระบบราชการ กรณีจึงเห็นได้ว่าการคงไว้ซึ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำของ**บริษัทการปราบปรามครหลวง จำกัด (มหาชน)** ไม่สอดคล้องกับการจัดรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายขององค์กรกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ก็เป็นไปในลักษณะเดียวกับกรณีที่ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (4.3.1.2) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

3) ด้านความเสมอภาคระหว่างรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือ บริษัทมหาชน จำกัด ด้วยกันเอง หรือในกรณีระหว่างบริษัทแห่งเอกชนที่ประกอบกิจการในลักษณะเช่นเดียวกันกับบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) กล่าวคือ ด้วยคำนิยามของคำว่า “ผู้ใช้ที่ราชพัสดุ” ในข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545 ได้บัญญัติไว้ให้เฉพาะแต่ในกรณีของกระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์การอื่นของรัฐเท่านั้น ที่สามารถขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ส่วนในกรณีของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด นั้น กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติรับรองไว้ให้สามารถขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน คงกำหนดไว้ให้มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้ก็แต่โดยวิธีการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอย่างอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าเท่านั้น⁶⁸ ดังนั้น หากภายหลังจากที่ได้นำเอาการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลมาดำเนินกระบวนการแปลงสภาพไปเป็นบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนและยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้ในลักษณะเดียวกันกับการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลแล้ว กรณีจึงเห็นได้ว่าบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) สามารถขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน หากคณะกรรมการที่ราชพัสดุได้ให้ความเห็นชอบดังกล่าว ทั้งที่จริง ๆ แล้วบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) เป็นแต่เพียงรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด และมีสิทธิแต่เพียงการขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้ก็แต่โดยวิธีการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอย่างอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าเท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าเป็นการที่บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ได้คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษมากเสียยิ่งกว่ารัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งเป็นกิจการของรัฐด้วยตัวเอง หรือในกรณีระหว่างบริษัทแห่งเอกชนที่ประกอบกิจการในลักษณะเช่นเดียวกันกับบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้เพราะในบริษัทแห่งเอกชนรายอื่นไม่สามารถที่จะขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุจากรัฐได้เลย หรือเป็นกรณีที่ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าในการขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

⁶⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 345/2520 เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายการใช้ที่ราชพัสดุของการสื่อสารแห่งประเทศไทย”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 27, หน้า 365.

ดังนั้นเพื่อเป็นการจัดโครงสร้างและรูปแบบทางกฎหมายของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ให้สอดคล้องหลักในการกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่, หลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่กำหนดให้*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* คงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยเท่านั้น กรณีจึงเห็นควรจำกัดขอบเขตแห่งการคงไว้ซึ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* เอาไว้ เฉพาะแต่การนำที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าตาม (2) เท่านั้น ทั้งนี้โดยให้มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเป็นอย่างเดียวกับในกรณีของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยทั่วไป

4.3.1.7 การยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร

ด้วยสิทธิในการได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรถือได้ว่าเป็นความช่วยเหลือทางการเงินประเภทหนึ่งที่ย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อเงินงบประมาณของแผ่นดิน กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรจึงต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น

โดยจากการที่ได้พิจารณาถึงคำนิยามของผู้มีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอันได้แก่ บุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วนสามัญ หรือคณะบุคคลที่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ผู้ถึงแก่ความตายในระหว่างปีภาษี และกองมรดกที่ยังมิได้แบ่ง และคำนิยามของผู้มีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล⁶⁹ ซึ่งประมวลรัษฎากรได้ให้คำนิยามไว้เป็นพิเศษ โดย

⁶⁹ มาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากร ให้คำนิยามคำว่า “บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล” หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ และให้หมายความรวมถึง

นอกจากจะหมายรวมถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วยังหมายความรวมถึงบุคคลอื่น ๆ อีกประการหนึ่งด้วย กรณีจึงเห็นได้ว่า เมื่อ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* อยู่ในคำนิยามของผู้ที่มีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลแล้ว ดังนั้นหาก*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* เป็นผู้มีเงินได้จากการดำเนินงานหรือประกอบกิจการใด ๆ *บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ก็ต้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเช่นกัน

ดังนั้นการที่ทบัตถบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ภายหลังจากที่ได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรเช่นเดียวกับการประปานครหลวงตามที่ได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งการประปานครหลวงหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับอื่น ๆ ให้อำนาจหรือความคุ้มครองแก่การประปานครหลวงเอาไว้ นั้น กรณีย่อมก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นในระหว่างรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งเป็นกิจการของรัฐด้วยตนเองหรือในกรณีระหว่างบริษัทแห่งเอกชนที่ประกอบกิจการในลักษณะเช่นเดียวกันกับ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ทั้งนี้เพราะสิทธิในการได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรสำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นสิทธิพิเศษเฉพาะแต่เพียงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้นที่จะไม่อยู่ในคำนิยามบังคับแห่งผู้ที่มีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยในกรณีของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ไม่อาจคงไว้ซึ่งสิทธิพิเศษดังกล่าวจากรัฐได้เลย ทั้งนี้เพราะสิทธิในการได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรถือได้ว่าเป็นความ

1) กิจการซึ่งดำเนินการเป็นทางการค้าหรือหากำไรโดยรัฐบาลต่างประเทศ องค์การของรัฐบาลต่างประเทศ หรือนิติบุคคลอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ

2) กิจการร่วมค้าซึ่งได้แก่กิจการที่ดำเนินการร่วมกันเป็นทางการค้าหรือหากำไรระหว่างบริษัทกับบริษัท บริษัทกับห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือระหว่างบริษัทและหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับบุคคลธรรมดา คณะบุคคลที่มีหุ้นนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือนิติบุคคลอื่น

3) มูลนิธิหรือสมาคมที่ประกอบกิจการซึ่งมีรายได้ แต่ไม่รวมถึงมูลนิธิหรือสมาคมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 47 (7) (ข)

4) นิติบุคคลที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา.

ช่วยเหลือทางการเงินประเภทหนึ่งที่ย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อเงินงบประมาณของแผ่นดิน กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นเมื่อ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ซึ่งมีสภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนและอยู่ในคำนิยามบังคับแห่งผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลแล้ว หาก*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* เป็นผู้มีเงินได้จากการดำเนินงานหรือประกอบกิจการใด ๆ *บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ก็จะต้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเช่นกัน การที่*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* จะยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรจากรัฐเช่นเดียวกับการประปานครหลวง กรณีจึงอาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้น

ดังนั้นเพื่อเป็นการจัดโครงสร้างและรูปแบบทางกฎหมายของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ให้สอดคล้องหลักในการกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่, หลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่กำหนดให้*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* คงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงพอที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยเท่านั้น กรณีจึงเห็นควรยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่คงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ทั้งนี้เพราะการที่รัฐได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงสภาพไปเป็น*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้จัดตั้งหน่วยธุรกิจเอกชนใดขึ้นมาเพื่อดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับเอกชนและอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายเอกชน กรณีจึงย่อมไม่มีเหตุผลอันใดที่รัฐโดย*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* จะยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรอย่างเช่นในกรณีของการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะการคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรย่อมทำให้ในการดำเนินงานแห่ง*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ไม่สามารถที่จะสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงจากการดำเนินงานได้ เพราะต้นทุนส่วนหนึ่งของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* มาจากการคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรและเป็นผลให้ในการดำเนินงานของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ทำให้*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ซึ่งมี

สถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนต้องคอยรับความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนในเรื่องเงินงบประมาณจากรัฐอยู่ตลอดเวลา กรณีจึงทำให้การดำเนินงานของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเช่นการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลในอดีต

4.3.2 แนวทางที่เหมาะสมในการให้เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐแก่การประปานครหลวงภายหลังกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

สำหรับเอกสิทธิ์ประการที่สองนั้นก็คือ เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐ ทั้งนี้ก็มีเหตุผลอันเนื่องมาจากเพื่อเป็นการรับรองและเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนในสังคมว่าพึงจะได้รับการบริการจากการประปานครหลวงเป็นไปอย่างเดียวกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง รัฐโดยการประปานครหลวงจึงต้องเข้ามาควบคุมดูแลการให้ อนุญาต การกำหนดอัตราค่าบริการ หรือคุณภาพในการให้บริการดังกล่าว และด้วยภาระหน้าที่ดังกล่าวนี้เองจึงเป็นผลให้เจ้าพนักงานแห่งการประปานครหลวงซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติกรให้ไปตามกฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง อยู่ในสถานภาพที่เป็นพิเศษที่แตกต่างจากเอกชนโดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะการที่เจ้าพนักงานแห่งการประปานครหลวงอยู่ในสถานภาพที่เป็นพิเศษนี้ย่อมก่อให้เกิดสภาพบังคับขึ้นกับการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เจ้าพนักงานแห่งการประปานครหลวงได้ออกมาใช้บังคับ เพราะการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวย่อมเป็นความผิดและมีโทษตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้แล้วเพื่อให้การดำเนินงานของการประปานครหลวงเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์ในสถานการณ์ที่จำเป็นแล้ว จึงเห็นควรให้การประปานครหลวงสามารถที่จะคงไว้ซึ่งมาตรการในทางปกครองในการเข้าไปรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ผู้เขียนจึงขอแบ่งประเภทของเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ อำนาจในการให้ อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ หรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการ (4.3.2.1), อำนาจในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (4.3.2.2) และอำนาจในการรอนสิทธิ (4.3.2.3)

4.3.2.1 อำนาจในการให้ อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ หรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการ

ด้วยเหตุที่ภารกิจหน้าที่ทางด้านการประปาเป็นการดำเนินงานในกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคประการหนึ่งที่มีผลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยและความผาสุกในชีวิตของประชาชนในสังคม ทั้งนี้เพื่อเป็นการรับรองและเป็นการให้หลักประกันใน

การให้บริการแก่ประชาชนในสังคมว่าพึงจะได้รับบริการจากระบบการประปาเป็นไปอย่างเดียวกับที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว รัฐโดยการประสานครหลวงจึงต้องเข้ามาควบคุมดูแลการให้อนุญาต การกำหนดอัตราค่าบริการ คุณภาพในการให้บริการ รวมทั้งการเป็นผู้ดูแล ป้องกัน และบำรุงรักษาคลองประปา โดยอาจจำแนกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) กฎหมายว่าด้วยการประสานครหลวงซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จัดตั้งการประสานครหลวงขึ้นมาและได้กำหนดให้อำนาจการประสานครหลวงเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้เอกชนรายใดสามารถเข้ามาดำเนินงานในกิจการดังกล่าว รวมทั้งการให้การประสานครหลวงเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลในเรื่องอัตราค่าบริการและคุณภาพในการให้บริการของระบบการประปาเอกชน

2) กฎหมายว่าด้วยการรักษาคลองประปาซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้การประสานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ดำเนินกิจการการประปาในการดูแล รักษา และป้องกันคลองประปาไม่ให้บุคคลใดที่ไม่มีอำนาจในการใช้ประโยชน์จากคลองประปาเข้ามาดำเนินการใด ๆ กับคลองประปา เพราะในการดำเนินการดังกล่าวย่อมมีผลเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือความสะอาดของน้ำประปาอันถือได้ว่าเป็นสิทธิในการดูแลรักษาคลองประปา

ดังนั้นหากภายหลังที่ได้นำเอาการประสานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และบริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน) ยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการให้อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ กำหนดคุณภาพในการให้บริการ รวมทั้งการเป็นผู้ดูแล ป้องกัน และบำรุงรักษาคลองประปา โดยผลแห่งบทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจโดยสมบูรณ์แล้ว กรณีจึงเห็นได้ว่า บริษัทการประสานครหลวง จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชน⁷⁰ ย่อมคงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการประปาซึ่งเป็นอำนาจโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองและมีลักษณะของการใช้อำนาจที่เหนือกว่าซึ่งฝ่ายเอกชนไม่มีมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะได้ โดยในลักษณะดังกล่าว

⁷⁰ มาตรา 22 วรรคห้า แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ได้บัญญัติเอาไว้ว่า “เมื่อได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้ว ให้การดำเนินการของบริษัทดังกล่าวเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กรณี”.

จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) กับเอกชนรายอื่นอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพราะบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ย่อมคงไว้ซึ่งสถานภาพการเป็นทั้งผู้กำกับดูแลและผู้ประกอบกิจการในคราวเดียวกัน ดังนั้นเพื่อเป็นการจัดรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ให้สอดคล้องกับหลักในการกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่, หลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่กำหนดให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) คงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบไปด้วยแล้ว จึงเห็นควร

1) ให้โอนอำนาจในการให้ อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ หรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการตามที่ได้บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวงให้กับองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปา ทั้งนี้เพราะเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวมีลักษณะเป็นอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการประปาซึ่งเป็นอำนาจโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองที่มีผลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองคุ้มครองเอาไว้กับทั้งยังมีลักษณะของการให้อนุญาตและการออกใบอนุญาตอีกประการหนึ่ง โดยในลักษณะดังกล่าวจะทำให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ย่อมคงไว้ซึ่งสถานภาพการเป็นทั้งผู้กำกับดูแลและผู้ประกอบกิจการในคราวเดียวกัน การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดจึงไม่มีทางที่จะเกิดขึ้นได้เลย

2) ให้โอนอำนาจในการดูแล ป้องกัน และบำรุงรักษาคลองประปาตามที่ได้บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการรักษาคลองประปาให้กับองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปา ทั้งนี้เพราะเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวมีลักษณะของการให้อนุญาตบุคคลใดเข้ามาใช้ประโยชน์ในคลองประปาซึ่งเป็นอำนาจโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองที่มีผลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองคุ้มครองเอาไว้เช่นเดียวกับในกรณีของอำนาจในการให้ อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ หรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการตามที่ได้บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวง กอปรกับในการดำเนินการดังกล่าวย่อมมีผล

เกี่ยวข้องโดยตรงกับความปลอดภัยหรือความสะอาดของน้ำประปา ดังนั้นจึงเห็นควรให้องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปาเป็นผู้เข้ามาดำเนินการดังกล่าว

อนึ่ง ในประเด็นเรื่องการคงไว้ซึ่งอำนาจในการดูแลรักษาคลองประปาตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาคลองประปานั้น ในการประชุมของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ได้มีความเห็นในประเด็นดังกล่าว 2 ความเห็นด้วยกัน ดังนี้

ก) ความเห็นของกระทรวงการคลัง

ในประเด็นเรื่องการโอนสิทธิการดูแลรักษาคลอง ตามพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 นั้น การประปานครหลวง เห็นว่า อำนาจตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่น การขออนุญาตเพื่อชักน้ำหรือวิดน้ำในคลองประปา ขุดหรือขยายคลองประปา มีลักษณะของการให้อนุญาตและการออกใบอนุญาตซึ่งควรเป็นอำนาจของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการประปา แต่ในส่วนของอำนาจตาม มาตรา 7 ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการประปาซึ่งควรเป็นอำนาจของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) นั้น คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการประปาก็อาจจะมอบหมายให้ บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) มีอำนาจดังกล่าวได้ด้วย

ข) ความเห็นของการประปานครหลวงและที่ปรึกษา

ในประเด็นเรื่องการโอนสิทธิการดูแลรักษาคลอง ตามพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 นั้น การประปานครหลวง เห็นว่า ควรโอนให้เป็นของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

1) การดำเนินการตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 เช่น การชักน้ำ วิดน้ำในคลองประปา การขุดหรือขยายคลองประปา รวมทั้งการเดินเรือในคลองประปาล้วนเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคลองประปาซึ่งเป็นทรัพย์สินหลักที่บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะต้องใช้ในการประกอบกิจการประปา นอกจากนี้การดำเนินการตามบทบัญญัติมาตราที่เกี่ยวข้องดังกล่าวก็เป็นการดำเนินการที่บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะต้องกระทำเพื่อการประกอบกิจการประปาด้วย เช่น การบำรุงรักษาและซ่อมแซมคลองประปา ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวจึงควรโอนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)

2) หากมีการโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตราที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ให้แก่คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการประปา ก็จะทำให้การประกอบกิจการประปาของ *บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ไม่มีความคล่องตัว เนื่องจากต้องมีการขออนุญาตจากคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการประปาทุกครั้งที่มีการดำเนินการ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการประปาเพื่อเข้ามาดูแลในเรื่องการกำหนดคุณภาพ การให้บริการ อัตราค่าน้ำและค่าบริการของกิจการประปาให้มีความเป็นธรรมต่อทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค การโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการประปา จึงไม่ตรงตามวัตถุประสงค์หลักดังกล่าว

3) เจตนารมณ์ของการใช้บังคับพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2526 ก็เพื่อให้มีการป้องกันและบำรุงรักษาคลองประปาไม่ให้เกิดอันตรายใด ๆ ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ประโยชน์จากคลองประปาเข้ามาดำเนินการใด ๆ กับคลองประปา เพราะการดำเนินการใด ๆ ดังกล่าวจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องความปลอดภัยและความสะอาดของน้ำประปาซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพน้ำประปาและสุขภาพของประชาชนผู้ใช้และบริโภคน้ำประปา จึงควรให้ *บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์โดยตรงในคลองประปาดังกล่าวเป็นผู้ดูแลและบำรุงรักษาคลองประปา ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 มากที่สุด

4) นอกจาก มาตรา 8 วรรคหนึ่ง, มาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 จะบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาคลองประปาแล้ว บทบัญญัติมาตรา 13 ถึงมาตรา 18 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใด ๆ ที่อาจเสียหายต่อคลองประปา เช่น การปล่อยสัตว์ใด ๆ ลงไปในคลองประปา เทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือระบาย หรือทำให้น้ำโสโครกลงไปในคลองประปา เป็นต้น การฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ผู้ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามอัตราที่พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 บัญญัติไว้ การที่ *บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* มีอำนาจในการดูแลรักษาคลองจะเป็นการสนับสนุนให้ *บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* มีฐานะเป็นผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและสามารถดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 13 ถึง 18 แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 ได้ ทั้งนี้โดยเฉพาะในกรณีที่กระทรวงการคลังต้องการให้โอนกรรมสิทธิ์ในคลองประปาให้แก่กระทรวงการคลัง เพราะหาก *บริษัท*

การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ไม่มีทั้งความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในคลองประปา และไม่มีสิทธิในการดูแลรักษาคลองประปา ตามพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 ด้วยแล้ว ก็อาจถูกตีความได้ว่าบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) มิได้มีส่วนได้เสียในคลองประปาอย่างเพียงพออันจะทำให้มีฐานะเป็นผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหากบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ไม่สามารถดำเนินการร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่สร้างความเสียหายให้แก่คลองประปาได้โดยทันท่วงที ก็อาจมีผลกระทบในเรื่องความเสียหายต่อคลองประปา รวมทั้งจะมีผลในเรื่องความสะอาดและปลอดภัยในน้ำประปาด้วย

5) หากมีการโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตราที่เกี่ยวข้องดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการประปา คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการประปาอาจมีปัญหในเรื่องกำลังคนเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับโอนมา เพราะอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องใช้กำลังคนในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตให้แก่บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) การตรวจสอบถึงการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต เหล่านี้เป็นต้น

4.3.2.2 อำนาจในการเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ด้วยอำนาจในการเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นอำนาจในทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีผลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะ และรัฐวิสาหกิจที่จะคงไว้ซึ่งอำนาจในการเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวจึงต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่แห่งรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการประปานครหลวงอยู่ในสถานะที่เป็นพิเศษนี้ย่อมก่อให้เกิดสภาพบังคับขึ้นกับการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เจ้าพนักงานแห่งการประปานครหลวงได้ออกมาใช้บังคับ เพราะหากเป็นกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานแห่งการประปานครหลวงที่มีสถานภาพความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวย่อมเป็นความผิดและมีโทษตามที่ได้บัญญัติเอาไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้นการเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานี้เองจึงทำให้การประปานครหลวงมีสถานภาพเป็นพิเศษในลักษณะเดียวกันกับฝ่ายปกครอง

ดังนั้นการที่บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ภายหลังจากได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งการประปานครหลวงนั้น กรณีย่อมก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นในระหว่างรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ด้วยกันเอง หรือในกรณีระหว่างบริษัทแห่งเอกชนที่ประกอบกิจการในลักษณะเช่นเดียวกับบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้เพราะอำนาจในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานั้น เป็นอำนาจในทางปกครองโดยเฉพาะของการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชน ไม่อาจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวจากรัฐได้เลย กอปรกับโดยเหตุที่รัฐได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วยการจัดตั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดาสติสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และประโยชน์อื่น ๆ ของการประปานครหลวงนั้น ถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้จัดตั้งหน่วยธุรกิจเอกชนหนึ่งขึ้นมาเพื่อดำเนินงานในลักษณะอย่างเดียวกับเอกชนและอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายเอกชน กรณีจึงย่อมไม่มีเหตุผลอันใดที่รัฐโดยบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะต้องคงไว้ซึ่งอำนาจในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาอย่างเช่นในกรณีของการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล เพราะการคงไว้ซึ่งอำนาจในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานี้จะทำให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) มีสถานภาพเป็นพิเศษในลักษณะเดียวกับฝ่ายปกครอง และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) กับเอกชนรายอื่นอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นการจัดโครงสร้างและรูปแบบทางกฎหมายของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ที่ไม่สอดคล้องหลักในการกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่, หลักพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่กำหนดให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) คงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยเท่านั้น

4.3.2.3 อำนาจในการรอนสิทธิ

นอกเหนือจากอำนาจในการให้ อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ หรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการ และอำนาจในการเป็นเจ้าของงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว การประปานครหลวงยังอาจคงไว้ซึ่งอำนาจในการรอนสิทธิของประชาชนได้อีกประการ ทั้งนี้เพราะในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะในบางครั้งจำเป็นต้องอาศัยความรวดเร็วในการดำเนินงาน หากจะต้องรอให้มีการปฏิบัติตามระเบียบและขั้นตอนแล้ว การดำเนินงานของการประปานครหลวงก็อาจไม่สามารถที่จะสำเร็จลุล่วงไปได้โดยมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานการประปานครหลวงเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์ในสถานการณ์ที่จำเป็นแล้ว จึงควรมอบอำนาจในการรอนสิทธิของประชาชนในการที่จะใช้มาตรการทางปกครองเข้าไปรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้แก่การประปานครหลวงได้อีกประการหนึ่ง โดยอำนาจในการรอนสิทธินี้เป็นอำนาจในทางปกครองที่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญฯ ได้ให้การรับรองเอาไว้ กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพราะอำนาจในการรอนสิทธิเป็นอำนาจในทางมหาชนที่รัฐธรรมนูญฯ สงวนไว้สำหรับรัฐหรือองค์กรของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น

ดังนั้นการที่บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดให้บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ภายหลังจากที่ได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการรอนสิทธิ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งการประปานครหลวงนั้น กรณีย่อมก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นในระหว่างรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกิจการของรัฐด้วยตนเอง หรือในกรณีระหว่างบริษัทแห่งเอกชนที่ประกอบกิจการในลักษณะเช่นเดียวกับบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ก็เป็นไปในลักษณะเดียวกับอำนาจในการเป็นเจ้าของงานตามประมวลกฎหมายอาญา (4.3.2.2) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

4.3.3 การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปา

แม้ภายหลังจากที่ได้นำการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วยการจัดตั้งเป็นบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดาสหสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และประโยชน์อื่น ๆ ของการประปานครหลวงนั้น จะถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้จัดตั้งหน่วยธุรกิจเอกชนหนึ่งขึ้นมาเพื่อดำเนินงานในลักษณะอย่างเดียวกับเอกชน

และอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายเอกชนก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่ภารกิจหน้าที่ของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ยังคงเป็นการดำเนินงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในด้านการประปาซึ่งยังเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอยู่ประเภทหนึ่งที่ย่อมมีผลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือความผาสุกในชีวิตของประชาชน กอปรกับหากปรากฏต่อมาในภายหลังว่า รัฐมีแนวนโยบายที่จะนำเอาหุ้นของ*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ที่แปลงสภาพมาจากการประปานครหลวงไป จำหน่าย จ่าย โอนให้กับภาคประชาชนจนสัดส่วนในความเป็นเจ้าของของรัฐใน*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* เหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือหมดไปแล้ว⁷¹ ก็จะทำให้*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ที่มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดนั้นกลายสภาพไปเป็นบริษัทเอกชนอย่างเต็มรูปแบบ และอาจนำไปสู่การผูกขาดในกิจการแห่งสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานโดยภาคเอกชนแทนที่การผูกขาดโดยภาครัฐได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการรับรองและเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนในสังคมว่าพึงจะได้รับการบริการจาก*บริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* เป็นไปอย่างเดียวกับที่รัฐโดยการประปานครหลวงเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว รัฐโดยองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปาจึงต้องเข้ามาควบคุมดูแลการให้ อนุญาต การกำหนดอัตราค่าบริการ หรือคุณภาพในการให้บริการดังกล่าว และด้วยภาระหน้าที่ดังกล่าวนี้เอง จึงเป็นผลให้เจ้าพนักงานแห่งองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปาซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการให้ไปตามกฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง อยู่ในสถานภาพที่เป็นพิเศษที่แตกต่างจากเอกชนโดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะการที่เจ้าพนักงานแห่งองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปาอยู่ในสถานภาพที่เป็นพิเศษนี้ย่อมก่อให้เกิดสภาพบังคับขึ้นกับการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เจ้าพนักงานแห่งองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปาได้ออกมาใช้บังคับ เพราะการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวย่อมเป็นความผิดและมีโทษตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปาเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์ในสถานการณ์ที่จำเป็นแล้ว จึงเห็นควรให้องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปาสามารถที่จะคงไว้ซึ่งมาตรการในทางปกครองในการเข้าไปรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อีกประการหนึ่งด้วย

⁷¹ อย่างเช่นในกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2538 ที่ได้อนุมัติในหลักการให้การกระจายหุ้นของบริษัททางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) จนสัดส่วนในความเป็นเจ้าของของภาครัฐลดลงเหลือน้อยกว่าร้อยละ 50.

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว ล้วนแต่เป็นอำนาจในทางปกครองที่มีผลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองคุ้มครองเอาไว้ กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับ พระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพราะเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐทั้ง 3 ประการดังกล่าว เป็นอำนาจในทางมหาชนที่รัฐธรรมนูญฯ สงวนไว้สำหรับรัฐหรือองค์กรของรัฐที่เป็น นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น ดังนั้นในการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการ น้ำประปาขึ้นมาเพื่อคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นอำนาจรัฐดังกล่าวจึงต้องกระทำโดยกฎหมายในระดับ พระราชบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้เพราะในการดำเนินงานดังกล่าว องค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการ น้ำประปายังคงมีความจำเป็นต้องคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษหรืออำนาจรัฐโดยเฉพาะของฝ่าย ปกครองที่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้การ รับรองเอาไว้ กอปรกับการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปาโดยกฎเกณฑ์แห่ง กฎหมายซึ่งไม่มีสภาพบังคับดังเช่นกฎหมายนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและสภาพบังคับ ในการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นหน่วย ธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชน กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้การ จัดตั้งและให้การรับรองถึงการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ขององค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปา เอาไว้อย่างชัดเจน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ด้วยภารกิจหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะแต่เพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศเท่านั้น แต่ภารกิจหน้าที่ของรัฐยังได้ขยายบทบาทออกไปสู่การจัดทำบริการสาธารณะทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในด้านต่าง ๆ เช่น ในกิจการโทรศัพท์, กิจการไฟฟ้า หรือกิจการสื่อสาร อีกด้วย โดยในส่วนของกิจการบริการสาธารณะทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ รัฐได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อจัดทำภารกิจหน้าที่ดังกล่าวแทนรัฐ ด้วยการให้รัฐวิสาหกิจมีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐอันมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อต้องการให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพอันเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องการดำเนินงานในระบบราชการที่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและล่าช้า ดังนั้นโดยรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายแล้ว รัฐวิสาหกิจควรที่จะมีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับเอกชนอันอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายที่เท่าเทียมกับเอกชนรายอื่นทุกประการ แต่อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่เป้าหมายในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมกับทั้งด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในลักษณะดังกล่าวเป็นการดำเนินงานที่ไม่ได้มุ่งที่จะแสวงหาต่อผลกำไรเป็นสำคัญ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะที่มุ่งจะตอบสนองต่อประโยชน์โดยรวมหรือความต้องการของประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันก่อให้เกิดเป็นรัฐขึ้นอันเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการให้เปล่าหรือเสียค่าบริการในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริงแล้ว ทั้งนี้เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวในการที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะแล้ว รัฐวิสาหกิจจึงอาจได้รับไว้เอกสิทธิ์ซึ่งเป็นสิทธิพิเศษหรืออำนาจรัฐโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองจากรัฐได้ โดยการได้รับเอกสิทธิ์ต้องเป็นไปเพียงพอที่จำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติงานสามารถสำเร็จลุล่วงไปได้โดยมีประสิทธิภาพเท่านั้นเพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวย่อมเป็นการดำเนินงานที่มีผลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้รัฐวิสาหกิจมีลักษณะผสมระหว่างการเป็นวิสาหกิจเอกชนกับวิสาหกิจมหาชน กล่าวคือ แม้แนวคิดและวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจควรที่จะมีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานใน

ลักษณะเดียวกับภาคเอกชนก็ตาม แต่เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์แห่งสาธารณะหรือเพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวมแล้ว รัฐวิสาหกิจจึงอาจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในบางกรณีจากรัฐได้และด้วยเหตุที่การได้รับไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเท่านั้น รัฐวิสาหกิจยังอาจได้รับไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ได้โดยผลแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับอื่น ๆ หรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายในระดับอื่น ๆ ได้อีก ดังนั้นเพื่อเป็นการจำกัดขอบเขตแห่งการศึกษาคั้งนี้ ผู้เขียนจึงขอจำกัดขอบเขตการได้รับเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจเฉพาะแต่เพียงเท่าที่บัญญัติเอาไว้ในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น และจำแนกประเภทแห่งเอกสิทธิ์ออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษ

- 1.1 อำนาจเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
- 1.2 ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี
- 1.3 การค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล
- 1.4 สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ
- 1.5 สิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว
- 1.6 สิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ
- 1.7 การยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร

2. เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐ

- 2.1 อำนาจในการให้ อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ หรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการ
- 2.2 อำนาจในการเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา
- 2.3 อำนาจในการรอนสิทธิ

แต่ด้วยสภาวะการณ์จากปัจจัยภายในและภายนอกประเทศเป็นส่วนสำคัญที่กำหนดให้รัฐจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ จึงได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะหรือการโอนความเป็นเจ้าของในกิจการแห่ง

รัฐวิสาหกิจนั้น วิธีการหนึ่งที่สามารถจะกระทำได้อีกก็คือ การจำหน่ายจ่ายโอนหุ้นที่รัฐถืออยู่ในรัฐวิสาหกิจไปให้กับภาคเอกชน แต่ด้วยเหตุที่รัฐวิสาหกิจในบางประเภท เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียน ยังไม่มีทุนที่มีลักษณะเป็นหุ้นที่พร้อมจะให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจนั้นได้โดยสะดวก โดยกระบวนการที่จะสามารถให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือโอนความเป็นเจ้าของในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจไปให้แก่ภาคเอกชนได้นั้นจะต้องทำให้ทุนของรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นก้อนกลายเป็นทุนของรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นหุ้นเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อที่จะได้สามารถกระจายหุ้นที่รัฐถืออยู่ไปให้กับภาคเอกชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจได้โดยสะดวกและเป็นกระบวนการในการเตรียมความพร้อมที่จะนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคต

โดยในปัจจุบัน เมื่อรัฐได้มีแนวนโยบายในการนำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินการกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ย่อมมีผลทำให้เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินการกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

1. ด้านสถานภาพทางกฎหมาย เมื่อได้นำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว สถานภาพและรูปแบบโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจย่อมเปลี่ยนแปลงไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อันอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชน แต่ในส่วนของบรรดาอรรถคดีและข้อพิพาทที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดจากการคงไว้ซึ่งอำนาจในทางปกครองหรือการดำเนินการในทางปกครองของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ก็จะได้รับพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครองอยู่เช่นเดิม ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ยังคงอยู่ในคำนิยามแห่งคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อยู่เช่นเดิม

2. **ด้านนโยบายในการควบคุมกำกับดูแล** แม้ในปัจจุบัน รัฐจะได้มีการนำเอา รัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วยการจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่ รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ดังกล่าวยังคงเป็นกิจการของรัฐและอยู่ใน คำนียามแห่งคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอยู่เช่นเดิม แล้ว ดังนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจึงยังคงตกไป อยู่กับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่ตั้งขึ้นใหม่ด้วยเช่นกัน ดังจะเห็น ได้จากบทบัญญัติในมาตรา 26 และมาตรา 27 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

3. **ด้านการบริหารจัดการ** โดยผลแห่งการนำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการ แปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจย่อมมีผลทำให้วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน แห่งรัฐวิสาหกิจนั้นเปลี่ยนแปลงไปเป็นการดำเนินงานที่มุ่งต่อการแสวงหาผลกำไรเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้นำเอาส่วนของกำไรมาจ่ายเป็นเงินปันผลให้กับผู้ถือหุ้นอันเป็นการประกอบธุรกิจใน ลักษณะของการแข่งขันกันโดยคำนึงถึงผลตอบแทนกับผู้รับบริการเป็นประการเป็นสำคัญ หากให้มี วัตถุประสงค์ในการดำเนินอย่างเช่นในอดีตที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลซึ่งเป็นการ ดำเนินงานเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากนี้ ในส่วนของการบริหารจัดการภายในของ รัฐวิสาหกิจก็ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารบริษัท” ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ในการบริหารจัดการโดยทั่วไปของบริษัทแทนคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ในการ ดำเนินงานใด ๆ ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จึงอยู่ภายใต้มติของ ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเป็นสำคัญเช่นเดียวกับบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัดโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่เจตนารมณ์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นแต่เพียง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความมุ่งหมายเพื่อใช้บังคับกับการเปลี่ยนรูปแบบขององค์การของรัฐจากรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด เท่านั้น โดยกระบวนการแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจึงเป็นแต่เพียงการ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ทั้งนี้ด้วยกฎหมายว่าด้วย ทุนรัฐวิสาหกิจมีความมุ่งหมายที่จะให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่มีการ หยุดชะงักเสมือนกับบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้นมีสภาพเป็นอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิมประเภท

องค์การของรัฐบาล¹ กอปรกับภายหลังที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วยวิธีการจัดตั้งเป็นบริษัทขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด ดังกล่าว ยังคงเป็นกิจการของรัฐและยังอยู่ในคำนิยามแห่งคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอยู่เช่นเดิมแล้ว ดังนั้น แม้ภายหลังที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนิน กระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจะมีผลทำให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบ บริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด มีสถานภาพความเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายแตกต่างหาก จากรัฐวิสาหกิจเดิมก็ตาม แต่โดยผลแห่งบทบัญญัติในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยทุน รัฐวิสาหกิจก็ได้ให้การรับรองให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ยังคงไว้ ซึ่งเอกสิทธิ์ในลักษณะเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้โดย สามารถสรุปถึงหลักเกณฑ์ได้ ดังนี้

“โดยผลแห่งบทบัญญัติในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจนี้ ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้ให้การรับรองให้อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจ ประเภทองค์การของรัฐบาลเคยมีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและตามกฎหมายอื่นยังคงมีผลใช้ บังคับต่อไปกับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่แปลงสภาพมาจาก รัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าว โดยในกรณีที่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องคงไว้ซึ่งอำนาจ สิทธิ และประโยชน์เช่นเดียวกับที่รัฐวิสาหกิจเดิมที่เคยมี อยู่ทั้งหมดแล้ว กรณีก็ไม่จำเป็นต้องตราเป็นแห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ แต่อย่างไร แต่ในกรณีที่จะมีการจำกัดหรือลดไว้ซึ่งอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ หรือเป็นกรณีที่ จะ กำหนดให้แตกต่างเป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่บทบัญญัติมาตรา 26 ได้บัญญัติไว้แล้ว กรณีก็จะต้อง

¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 563/2544 เรื่องการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 8, หน้า 270.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 366/2545 เรื่องหาหรือการแปลงสภาพ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 9, หน้า 274.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึก เลขเสร็จที่ 252/2545 เรื่องสถานภาพของสหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยภายหลังการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทปตท. จำกัด (มหาชน)”, โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก 10, หน้า 281.

ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดหรืองดเว้นไว้ซึ่งอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ เป็นรายกรณีไป โดยในกระบวนการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ อำนาจ และประโยชน์นั้น ควรบัญญัติในมาตราหลักให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในวรรคหนึ่งของมาตรา 26 เอาไว้ ส่วนในกรณีที่จำกัดหรืองดไว้ซึ่งสิทธิ อำนาจ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด หรือเป็นกรณีที่จะกำหนดให้แตกต่างจากที่บทบัญญัติมาตรา 26 บัญญัติไว้ นั้น ก็ให้นำมาบัญญัติไว้ในมาตราถัดไป”

แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่การนำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจมีความมุ่งหมายหลักเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมที่จะนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือการโอนความเป็นเจ้าของในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจต่อไปในอนาคต ดังนั้นแม้ว่าโดยหลักการแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจจะไม่มีเนื้อหาสาระอันเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือโอนความเป็นเจ้าของในกิจการแห่งรัฐวิสาหกิจไปให้กับภาคประชาชนจนสัดส่วนในความเป็นเจ้าของของรัฐเหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหรือไม่มีอยู่เลยก็ตาม แต่ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่า หากได้มีการนำเอาหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่แปลงสภาพมาจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลไปจำหน่าย จ่าย โอนให้กับภาคประชาชนจนสัดส่วนในความเป็นเจ้าของของรัฐเหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือหมดไปแล้วก็จะทำให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ดังกล่าว กลายสภาพไปเป็นบริษัทเอกชนอย่างเต็มรูปแบบ กอปรกับด้วยวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนสถานภาพของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลให้มาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงทำให้ทุนที่แต่เดิมมีลักษณะเป็นก้อนกลายเป็นทุนที่มีลักษณะเป็นหุ้นและทำให้รูปแบบในการดำเนินงานแห่งรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้การดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชน ดังนั้นการที่บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้รับรองให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในลักษณะเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล กรณีจึงก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ประเด็นเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และ ประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ

1.1 รัฐวิสาหกิจบางแห่งมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อจำกัดหรือดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ การที่ได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งมาดำเนินการกระบวนการแปลงไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้ว แต่กลับมิได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อจำกัดหรือดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจนั้นแต่อย่างใด โดยให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เช่น ในกรณีของบริษัท ทศท. ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน), บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) หรือในกรณีของบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะโดยสมบูรณ์ กรณีจึงเห็นได้ว่าเป็นการจัดโครงสร้างและรูปแบบทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่ไม่สอดคล้องกับหลักในการกระจายอำนาจและวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจในบทบัญญัติมาตรา 22 วรรคห้า ประกอบกับมาตรา 26 วรรคสอง ที่ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ควรมีรูปแบบและวิธีในการดำเนินงานอย่างเอกชนอันอยู่ภายใต้ในระบบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือในกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี อีกทั้งยังมีเอกสิทธิ์ต่าง ๆ เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยเท่านั้น นอกจากนี้ ยังเป็นการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับหลักในการปกครองในระบบอนิติรัฐและหลักแห่งความจำเป็นอันเป็นหลักการย่อยแห่งหลักความได้สัดส่วนอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้เพราะการที่รัฐได้นำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการแปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด นั้น ถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้จัดตั้งหน่วยธุรกิจเอกชนใดขึ้นมาดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับเอกชน กรณีจึงย่อมไม่มีเหตุผลอันใดที่รัฐโดยรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จะต้องคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองเอาไว้กับทั้งยังถือได้ว่าเป็นการที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างไร้ขอบเขต ดังนั้น การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จึงต้องเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจสามารถที่จะสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น กล่าวคือ เป็นการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

1.2 **ขาดหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่**
รัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุน
รัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจนที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาถึงการคงไว้ซึ่งเอก
สิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจ ดังจะเห็นได้จากในกรณีของพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์
ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท
ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่ได้จำกัดหรืองดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์เฉพาะแต่เอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิ
พิเศษในกรณีทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีกับการเป็นเจ้าของงาน
ตามประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น ส่วนในกรณีของพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และ
ประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจในประการต่อ ๆ มา ก็ได้มีการระบุเพิ่มเติมถึงเอกสิทธิ์ที่เป็นอำนาจรัฐในการ
ให้ อนุญาต กำหนดอัตราค่าบริการ หรือกำหนดคุณภาพในการให้บริการ หรืออำนาจในการรอนสิทธิ
ของประชาชนเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่งเท่านั้น กรณีจึงทำให้เห็นว่า หากได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจใดมา
ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ขอบเขตแห่งการคงไว้ซึ่ง
เอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจจะเป็นเช่นใด กรณีจึงเห็นได้ว่าย่อมเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักในการ
ปกครองในระบอบนิติรัฐที่กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน ทั้งนี้เพราะในการดำเนินการใด ๆ ที่จะ
ก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่ประชาชนจะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการ
แน่นอนและชัดเจน นอกจากนี้แล้ว ด้วยเหตุที่กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นแต่เพียงบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของ
รัฐบาลให้เป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เท่านั้น โดย
กฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีเนื้อหาสาระที่ก้าวล่วงไปถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเต็ม
รูปแบบ ดังนั้นเมื่อรัฐวิสาหกิจใดได้ดำเนินกระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจอย่าง
ครบถ้วนแล้ว รัฐวิสาหกิจนั้นก็กลายเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัท
มหาชน จำกัด ที่มีทุนเป็นหุ้นเท่านั้น ส่วนกระบวนการและขั้นตอนในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น
อย่างไร โดยวิธีใด ไม่ได้กำหนดเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ กรณีจึงเห็นได้ว่า การแปรรูป
รัฐวิสาหกิจในกิจการดังกล่าวจึงไม่มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้เลย และเมื่อรัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีโอกาสที่จะ
ดำเนินกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้แล้ว รัฐวิสาหกิจดังกล่าวก็จะต้องอยู่ในคำนิยามของคำว่า
“รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณต่อไป การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจจึง
เป็นไปอย่างไม่มีขอบเขต ทั้งนี้เพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจย่อมสิ้นสุดลงได้ในกรณีที่
รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทได้สิ้นสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
หรือในกรณีที่ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการเท่านั้น

2. ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจ ด้วยรูปแบบและ

โครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ภายหลังจากกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่ในบางส่วนไปให้กับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ แทน ดังนั้นในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จึงต้องเป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแลไม่ใช่ว่าการควบคุมบังคับบัญชาอย่างเช่นในระบบราชการอันอยู่ภายใต้หลักแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกับเอกชนรายอื่นทุกประการ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นไปอย่างอิสระ คล่องตัว และสามารถปรับตัวให้ทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตาม การที่บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้ให้การรับรองให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ภายหลังจากที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้วยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ต่าง ๆ โดยสมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐทั้งในส่วนที่ขาดหรือในส่วนที่จำเป็น, สิทธิในการค้าประกันเงินกู้โดยกระทรวงการคลัง หรือการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรนั้น กรณีย่อมก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อความสัมพันธ์ในระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นในด้านการควบคุมกำกับดูแล หรือการบริหารจัดการ (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.2.2 และ 3.2.3 ตามลำดับ) ทั้งนี้เพราะการที่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนได้คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นย่อมทำให้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดอย่างเช่นในระบบราชการ เพราะหน่วยงานที่ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จะต้องมีความรับผิดชอบต่อการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจต่อรัฐสภา กล่าวคือ ยิ่งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ได้คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์จากรัฐมากเท่าใด รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ก็ยิ่งจะสูญเสียความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้นเท่านั้น เพราะเมื่อรัฐเข้าไปควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แล้ว รัฐก็ย่อมจะต้องนำเอาระบบการควบคุมกำกับดูแลอย่างเช่นในระบบราชการมาใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ

3. การขยายบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐ ด้วยกระบวนการแห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมหรือแทรกแซงในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มแรกจนจบกระบวนการไม่ว่าจะเป็นการที่คณะกรรมการสามารถที่จะใช้อำนาจในการเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น หรือในกรณีที่ฝ่ายการเมืองเป็นองค์ประกอบส่วนใหญ่ในคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา 19 รวมทั้งการให้อำนาจแก่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนขอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร และการที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจสามารถที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาเพื่อคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ที่เป็นสิทธิพิเศษโดยเฉพาะของรัฐวิสาหกิจภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น หรือการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีสามารถที่จะเข้ามาควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทที่เกิดจากการแปลงทุนเป็นเรือนหุ้น กรณีจึงทำให้เห็นได้ว่า ทั้งหมดคือการคงไว้ซึ่งบทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจที่จะเข้ามาควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด อยู่เช่นเดิม

4. ปัญหาในด้านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ สำหรับปัญหาในด้านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ส่วนหนึ่งก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากผลกระทบในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจกับการขยายบทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ เมื่อการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนทั้งหลายแห่งกฎหมายอย่างเช่นในระบบราชการ โดยในบางครั้ง อาจมีการควบคุมกำกับดูแลที่ทับซ้อนกันโดยหลายหน่วยงานไปพร้อม ๆ กัน จึงทำให้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ต้องล่าช้าและขาดความยืดหยุ่นในการดำเนินงานซึ่งคล้ายกับส่วนราชการเป็นอย่างมากอันนับได้ว่าขัดต่อวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ได้กำหนดให้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ ด้วยการคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ที่เป็นสิทธิพิเศษในบางประการของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เป็นการได้รับสิทธิประโยชน์หรือความช่วยเหลือโดยการให้เปล่าหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราที่ต่ำกว่าความเป็นจริงจึงทำให้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวไม่สามารถที่จะสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงจากการประกอบกิจการได้ ทั้งนี้เพราะต้นทุนส่วนหนึ่งมาจากการคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของรัฐวิสาหกิจโดยสมบูรณ์ กรณีจึงทำให้ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบ

บริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ต้องคอยรับความช่วยเหลือหรือการให้การสนับสนุนในเรื่องเงินงบประมาณจากรัฐอยู่ตลอดเวลา

5. ปัญหาในด้านแหล่งเงินทุนและภาระทางการเงิน ด้วยเหตุที่เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษที่รัฐวิสาหกิจได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ สิทธิในการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาล หรือสิทธิในการได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรก็ตาม ต่างก็เป็นความช่วยเหลือทางการเงินประเภทหนึ่งที่ย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อเงินงบประมาณของแผ่นดิน กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นรัฐวิสาหกิจที่จะได้รับไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษดังกล่าวจึงต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้นและถือได้ว่าเป็นภาระทางการเงินที่หนักมากที่รัฐจะต้องเข้ามารับผิดชอบต่อ ทั้งนี้เพราะหากปรากฏว่าในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกิจการของรัฐประสบกับภาวะการขาดทุนหรือมีหนี้สินล้นพ้นตัวแล้ว รัฐในฐานะผู้เป็นเจ้าของกิจการก็ต้องเข้ามาร่วมรับผิดชอบในการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อมาอุดหนุนให้กับรัฐวิสาหกิจ และในกรณีที่รัฐมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานดังกล่าว รัฐก็อาจเป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนด้วยการกู้ยืมเงินทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ โดยรัฐอาจเป็นผู้ก่อหนี้ด้วยการกู้เงินเองหรืออาจให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้แล้วกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้าประกันเงินกู้ดังกล่าวก็ได้ ดังนั้น หากได้มีการนำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการระดมทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจและยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในการได้รับความช่วยเหลือทางการเงินโดยสมบูรณ์เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลนั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าเป็นภาระทางการเงินและการคลังที่หนักมากที่รัฐจะต้องเข้ามาร่วมรับผิดชอบและยังก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อเงินงบประมาณของแผ่นดินเป็นอย่างมาก ทำให้ไม่สามารถจัดสรรเงินงบประมาณของแผ่นดินเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศในด้านอื่นได้

6. หลักแห่งความเสมอภาค ด้วยเหตุที่การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในบางประเภทเป็นสิทธิพิเศษหรืออำนาจรัฐโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองที่รัฐได้มอบให้แก่รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลเท่านั้น รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ไม่อาจคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวจากรัฐได้เลยหรือการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทดังกล่าวต้องมีเงื่อนไขที่เป็นพิเศษมากเสียยิ่งกว่ารัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลโดยทั่วไป ดังนั้น การที่บทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน

จำกัด ภายหลังจากที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้วยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในลักษณะเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลตามที่มีกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือกฎหมายฉบับอื่น ๆ กำหนดให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจเอาไว้ นั่น กรณีย่อมก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้น ทั้งนี้จะเห็นได้จาก ในกรณีของเอกสิทธิ์ที่เป็นพิเศษในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร หากเป็นในกรณีของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยทั่วไปแล้ว ก็ต้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล, ภาษีมูลค่าเพิ่ม, ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ แล้วแต่กรณี แต่สำหรับในกรณีของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลแล้วมักจะได้รับการยกเว้นหรือไม่อยู่ในบังคับแห่งผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรดังกล่าว หรือในสิทธิการค้ำประกันเงินกู้โดยกระทรวงการคลังก็เช่นกัน หากเป็นในกรณีของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยทั่วไปแล้ว ก็จะต้องมีการกำหนดถึงเงื่อนไขแห่งการค้ำประกันเงินกู้ที่เป็นพิเศษเสียยิ่งกว่ารัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล ดังนั้น การที่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จะคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในลักษณะเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลนั้น จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้น และไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด

7. ผลกระทบต่อหลักนิติรัฐ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การที่รัฐได้นำเอารัฐวิสาหกิจตามที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะมาดำเนินกระบวนการแปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด นั้น ถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้จัดตั้งหน่วยธุรกิจเอกชนใดขึ้นมาดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับเอกชน กรณีจึงย่อมไม่มีเหตุผลอันใดที่รัฐโดยรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จะต้องคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในลักษณะเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองเอาไว้กับทั้งยังถือได้ว่าเป็นการที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างไรชอบเขต กอปรกับด้วยการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะไม่มีการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจนเอาไว้ โดยในบางครั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวก็สามารถที่จะคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ได้โดยผลแห่งกฎหมายแห่งกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น กรณีจึงก่อให้เกิดปัญหาในการรวบรวมถึงขอบเขตแห่งการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจและโดยที่กฎหมายแห่งกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีมิใช่เป็น

บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้เอง จึงทำให้การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล ไม่สอดคล้องกับหลักในการปกครองในระบบนิติรัฐ

8. การตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการ ด้วยกระบวนการแห่งกฎหมายว่า ด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นแต่เพียงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการ เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เท่านั้น โดยกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีเนื้อหาสาระที่ก้าวล่วงไปถึงกระบวนการในการตรา กฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการหรือองค์กำกับดูแลรายสาขาขึ้นมาแต่อย่างใด กรณีจึงเห็นได้เมื่อได้ นำเอารัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจใ ระบบกฎหมายเอกชนที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของ รัฐวิสาหกิจนั้นย่อมได้รับโอนไปซึ่งบรรดาเอกสิทธิ์ที่เป็นอำนาจรัฐในอันที่จะใช้วิธีการพิเศษหรือมี เครื่องมือพิเศษซึ่งมีลักษณะของการใช้อำนาจที่เหนือกว่าเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะได้ (3.1.2.2) ดังนั้น เมื่อรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งเป็นหน่วยธุรกิจใน ระบบกฎหมายเอกชนได้คงไว้ซึ่งสถานภาพการเป็นทั้งผู้ประกอบการและผู้ควบคุมกำกับดูแลการ ดำเนินงานในกิจการดังกล่าวด้วยแล้ว การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด จึงไม่มีทางที่จะเกิดขึ้นได้เลย ทั้งนี้เพราะเป็นกรณีที่รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด อยู่ในสถานภาพที่เหนือกว่าเอกชนอื่นโดยทั่วไป

5.2 ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไข

จากสภาพปัญหาและผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วก็เห็นได้ว่าเป็นผลมา จากการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์โดยสมบูรณ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ภายหลังจากที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุน รัฐวิสาหกิจที่ไม่สอดคล้องกับหลักในการจัดโครงสร้างและรูปแบบทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจที่เป็น องค์การกระจายอำนาจ, หลักบริการสาธารณะ, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินนโยบาย ทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดและวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ได้ กำหนดให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ควรมีรูปแบบและวิธีในการ ดำเนินงานอย่างเอกชนอันอยู่ภายใต้ในระบบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือในกฎหมายว่า ด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี อีกทั้งยังมีเอกสิทธิ์ต่าง ๆ เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่

จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยเท่านั้น ดังนั้นหากได้มีการนำเอาการระปานครหลวงหรือรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว จึงควรหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดถึงขอบเขตการให้เอกสิทธิ์แก่การระปานครหลวงหรือรัฐวิสาหกิจอื่นที่จะได้ดำเนินการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ต่อไป ทั้งนี้จึงควรเป็นไปในแนวทางดังต่อไปนี้

1. พิจารณาถึงการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการระปานครหลวง ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจว่าสอดคล้องกับรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ, หลักบริการสาธารณะ, แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด รวมทั้งวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ด้วยการเลือกรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของการระปานครหลวงภายหลังจากที่ได้ดำเนินการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับความจำเป็นแห่งการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์การระปานครหลวง

โดยหากเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในปัจจุบันขั้นพื้นฐานแห่งการดำรงชีวิตของประชาชนและเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการผูกขาด เช่น การระปานครหลวง การจัดโครงสร้างและรูปแบบทางกฎหมายของการระปานครหลวง ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจไม่ควรที่จะเลือกรูปแบบของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แต่เพียงบริษัทเดียว ทั้งนี้ เพราะการที่รัฐได้นำเอาการระปานครหลวงรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะมาดำเนินการลงทุนไปเป็นบริษัทการระปานครหลวง จำกัด (มหาชน) * นั้น ถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้จัดตั้งหน่วยธุรกิจเอกชนใดขึ้นมาดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับเอกชน กรณีจึงย่อมไม่มี

* แม้ในปัจจุบันจะยังมีได้มีการจัดตั้งเป็นบริษัทการระปานครหลวงจำกัด (มหาชน) ขึ้นมาก็ตาม แต่ในการประชุมของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการระปานครหลวงก็ได้เลือกรูปแบบของบริษัทมหาชน จำกัด ขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของการระปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล ภายหลังจากที่จะได้นำเอาการระปานครหลวงมาดำเนินการลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ.

เหตุผลอันใดที่รัฐโดยบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะต้องคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของการประปานครหลวงรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองเอาไว้กับทั้งยังถือได้ว่าเป็นการที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างไรขอบเขต นอกจากนี้ยังเป็นการผูกขาดในกิจการประปาโดยภาคเอกชนแทนที่การประปานครหลวงซึ่งเป็นองค์การของรัฐบาล กรณีจึงควรพิจารณาหาแนวทางในการจัดโครงสร้างและรูปแบบทางกฎหมายของการประปานครหลวงภายหลังที่ได้ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วยการตั้งเป็นองค์การมหาชนขึ้นมาเพื่อคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าว

2. หากได้มีการนำเอาการประปานครหลวงหรือรัฐวิสาหกิจใดมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วยการจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งมีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนแล้ว การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

2.1 การคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพราะการที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะมาดำเนินกระบวนการแปลงสภาพไปเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด นั้น ถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้จัดตั้งหน่วยธุรกิจเอกชนใดขึ้นมาดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับเอกชน กรณีจึงย่อมไม่มีเหตุผลอันใดที่รัฐโดยรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด จะคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในลักษณะเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองเอาไว้กับทั้งยังถือได้ว่าเป็นการที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างไรขอบเขต กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) โดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายในระดับที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติจึงไม่อาจกระทำได้

2.2 ด้วยรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ภายหลังจากกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นองค์การกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่ในบางส่วนไปให้กับรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน ด้วยการจัดตั้งให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด มีสถานภาพความเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานแยกต่างหากจากรัฐ ดังนั้นการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ จึงต้องเป็นไปเพียงพอเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นเพียงข้อยกเว้นแห่งการจัดรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายขององค์การกระจายอำนาจเท่านั้น และเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมจึงเห็นควรตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อเป็นการจำกัดหรือลดเว้นไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก. ขั้นตอนแรก จำต้องแยกประเภทแห่งเอกสิทธิ์ที่รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งที่การประปานครหลวงได้รับในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกพิจารณาออกเป็นในกรณีของเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษกับเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐ

ข. สำหรับเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐ ด้วยเหตุที่เอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทคือ อำนาจในการกำกับดูแลในการให้การอนุญาต รวมทั้งการควบคุมกำหนดอัตราค่าบริการหรือคุณภาพในการให้บริการ, อำนาจในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และอำนาจในการรอนสิทธิของประชาชน และเอกสิทธิ์แต่ละประเภทดังกล่าวก็ล้วนแต่เป็นสิทธิหรืออำนาจในทางปกครองที่มีผลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองคุ้มครองเอาไว้ทั้งสิ้น ดังนั้นหากภายหลังจากที่ได้นำเอารัฐวิสาหกิจรวมทั้งการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจและรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด

รวมทั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ยังคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐดังกล่าวโดยผลของบทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจโดยสมบูรณ์แล้ว กรณีย่อมเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งเป็นหน่วยธุรกิจในระบบกฎหมายเอกชนย่อมคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นเครื่องมือพิเศษโดยเฉพาะของฝ่ายปกครองอันมีลักษณะของการใช้อำนาจที่เหนือกว่าซึ่งภาคเอกชนไม่มีมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะได้ โดยในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) กับเอกชนรายอื่นอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ย่อมคงไว้ซึ่งสถานภาพการเป็นทั้งผู้กำกับดูแลและผู้ประกอบกิจการในคราวเดียวกัน นอกจากนี้แล้ว การที่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่แห่งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของบริษัทฯ จะยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและอำนาจในการรอนสิทธิของประชาชนอีกประการหนึ่งนั้น กรณีย่อมเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นในระหว่างรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด กับวิสาหกิจเอกชนอื่น ทั้งนี้เพราะการที่รัฐได้นำเอารัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้จัดตั้งหน่วยธุรกิจเอกชนใดขึ้นมาเพื่อดำเนินงานในลักษณะอย่างเดียวกับเอกชนและอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายเอกชน กรณีจึงย่อมไม่มีเหตุผลอันใดที่รัฐโดยรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะต้องคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นอำนาจรัฐโดยสมบูรณ์ในลักษณะเดียวกันกับรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล เพราะการดำเนินงานดังกล่าวย่อมไม่สอดคล้องกับรูปแบบและโครงสร้างทางกฎหมายขององค์การกระจายอำนาจทางภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะกับทั้งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าด้วยการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด

ดังนั้นเพื่อเป็นการรับรองและให้หลักประกันแก่ประชาชนในสังคมว่า ฟังจะได้รับการบริการจากรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) เป็นไปอย่างเดียวกับที่รัฐโดยรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว จึงเห็นควรจัดตั้งองค์การกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปาขึ้นมาเพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจให้อนุญาต การกำหนดอัตราค่าบริการ หรือคุณภาพในการให้บริการดังกล่าว และด้วยการหน้าที่ดังกล่าวนี้เองจึงเป็นผลให้เจ้าพนักงานแห่งองค์การกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปาซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการ

ให้ไปตามกฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง อยู่ในสถานภาพที่เป็นพิเศษที่แตกต่างจากเอกชนโดยทั่วไป ทั้งนี้ เพราะการที่เจ้าพนักงานแห่งองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปาอยู่ในสถานภาพที่เป็น พิเศษนี้ย่อมก่อให้เกิดสภาพบังคับขึ้นกับการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่ เจ้าพนักงานแห่งองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปาได้ออกมาใช้บังคับ นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปาเป็นไปอย่างรวดเร็วและมี ประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์ในสถานการณ์ที่จำเป็นแล้ว จึงเห็นควรให้องค์กรกำกับดูแลการประกอบ กิจการน้ำประปาสามารถที่จะคงไว้ซึ่งมาตรการในทางปกครองในการเข้าไปรอนสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนได้อีกประการหนึ่งด้วย

ค. สำหรับเอกสิทธิ์ประเภทที่เป็นสิทธิพิเศษนั้น แม้ภายหลังที่ได้ นำ การระปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ ด้วย การจัดตั้งเป็น*บริษัทการระปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ขึ้นมาเพื่อรับโอนบรรดาสหสิทธิ หน้าที่ ความ รับผิดชอบ และประโยชน์อื่น ๆ ของการระปานครหลวงจะถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้จัดตั้งหน่วยธุรกิจ เอกชนหนึ่งขึ้นมาเพื่อดำเนินงานในลักษณะอย่างเดียวกับเอกชนและอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมาย เอกชนก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่ภารกิจหน้าที่ของ*บริษัทการระปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ยังคงเป็น การดำเนินงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในด้านการประปาซึ่งยังเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้น พื้นฐานอยู่ประเภทหนึ่งที่ย่อมมีผลอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือความ ผาสุกในชีวิตของประชาชน กับทั้งยังเป็นกิจการของรัฐและยังอยู่ในคำนิยามแห่งคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอยู่เช่นเดิม กอปรกับด้วยวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของ *บริษัทการระปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* ยังเป็นการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ได้มุ่งที่จะแสวงหา ต่อผลกำไรเป็นสำคัญ แต่เป็นการดำเนินงานในลักษณะที่มุ่งจะตอบสนองต่อผลประโยชน์โดยรวมและ ความต้องการของประชาชนทั้งหลายอันเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการให้เปล่าหรือเสีย ค่าบริการในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริงแล้ว ดังนั้น ภายหลังที่ได้นำเอาการระปานครหลวงมา ดำเนินกระบวนการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว จึงเห็นควรมอบเอกสิทธิ์ ที่เป็นสิทธิพิเศษในบางประการให้กับ*บริษัทการระปานครหลวง จำกัด (มหาชน)* โดยมีขอบเขตดังนี้

ค.1 อำนาจเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ ควรให้รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งบริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ยังคงไว้ซึ่งสิทธิหรืออำนาจในการเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่มีเงื่อนไขพิเศษคือให้องค์การกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำประปา เป็นผู้ดำเนินการใช้อำนาจในการเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แทนบริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้เพราะด้วยเหตุที่อำนาจในการเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการใช้อำนาจในทางกฎหมายมหาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์อัน เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและถือได้ว่าเป็นการให้เอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแก่บริษัทการประปานคร หลวง จำกัด (มหาชน) มากเสียยิ่งกว่ารัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ด้วยตนเอง

ค.2 ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการ

บังคับคดี ควรจำกัดขอบเขตแห่งทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ที่จะไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เอาไว้ โดยเฉพาะแต่ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาด้วยการเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ประโยชน์แห่งสาธารณะเท่านั้นที่จะไม่อยู่ใน ความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เช่น ในกรณีของคลองประปาหรือสวนควบและอุปกกรณ์ และที่ดินและ อาคารอันเป็นที่ทำการของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ทั้งนี้เพราะทรัพย์สิน ดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ได้มาด้วยการใช้อำนาจรัฐเพื่อการเวนคืน หรือเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ แห่งสาธารณะที่ควรสงวนไว้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ค.3 การค้ำประกันเงินกู้โดยรัฐบาล

คงไว้ซึ่งสิทธิในการค้ำประกันการก่อหนี้ผูกพันของกระทรวงการคลังในหนี้ของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบ บริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) เอาไว้ ทั้งนี้ โดยให้มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่ได้บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 4 วรรคสอง และมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 เช่นเดียวกับในกรณีของ รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดโดยทั่วไป นอกจากนี้แล้วในส่วนของอัตราค่าธรรมเนียมในการค้ำประกัน การก่อหนี้ผูกพันของลูกหนี้ที่เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจำกัดตามที่ได้กำหนดเอาไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 ควรมีการปรับปรุง

แก้ไขอัตราค่าอาชกรรมเนียมในการค้าประกันดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ค.4 สิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ควรจำกัดขอบเขตแห่งการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ที่เป็นสิทธิพิเศษในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐของวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด รวมทั้งบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) เอาไว้เฉพาะแต่เพียงในกรณีของเงินอุดหนุนเพื่อประโยชน์ในการลงทุน สำหรับเป็นทุนประเดิมในการจัดตั้งวิสาหกิจหรือเพื่อขยายกิจการในกรณีที่วิสาหกิจมีความจำเป็นต้องดำเนินกิจการ ตาม (2) เท่านั้น ทั้งนี้เพราะหากภายหลังที่ได้นำเอาวิสาหกิจ รวมทั้งการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงสภาพไปเป็นบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) และยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐโดยสมบูรณ์แล้ว การดำเนินงานแห่งวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ก็จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดอย่างเช่นในระบบราชการอีกเช่นเคยซึ่งก็จะทำให้ในการดำเนินงานของวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถที่จะสะท้อนทุนต้นที่แท้จริงจากการประกอบกิจการได้

ค.5 สิทธิประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียว ให้ยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวของบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ทั้ง 2 ฉบับ คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (1) และพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 (2) และเห็นควรให้โอนคลองส่งน้ำซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ได้มาด้วยการใช้อำนาจรัฐเพื่อการเวนคืนหรือได้มาด้วยการใช้เงินงบประมาณของแผ่นดินให้กับกระทรวงการคลัง ทั้งนี้เพราะการที่รัฐได้นำเอาการประปานครหลวงมาดำเนินกระบวนการแปลงสภาพไปเป็นบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้จัดตั้งหน่วยธุรกิจเอกชนใดขึ้นมาเพื่อดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับเอกชนและอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายเอกชน กรณีจึงย่อมไม่มีเหตุผลอันใดที่รัฐโดยบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะต้องคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวอย่างเช่นในกรณีของการประปานครหลวงวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะการคงไว้ซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดี่ยวย่อมทำให้เกิดการผูกขาดโดยบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) อยู่เช่นเดิม ประกอบกับในการดำเนินงานแห่งการประปานครหลวงเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการผูกขาดทั้งโดยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ดังนั้นหากบริษัทการประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) จะยังคงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ในคลองส่งน้ำซึ่งเป็น

ทรัพย์สินที่ได้มาด้วยการใช้อำนาจรัฐเพื่อการเวนคืนหรือเป็นทรัพย์สินที่ได้มาด้วยการใช้เงินงบประมาณของแผ่นดิน ภายหลังจากได้นำเอาการประมาณครหลวงมาดำเนินการระบวงการแปลงทุนเป็นหุ้น ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว กิจการแห่งบริษัทการประมาณครหลวง จำกัด (มหาชน) ก็ยังคงเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการผูกขาดซึ่งมีบริษัทการประมาณครหลวง จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ประกอบกิจการแต่เพียงผู้เดียวอยู่เช่นเดิม

ค.6 สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเสีย

ค่าตอบแทนหรือเสียค่าตอบแทนในอัตราต่ำ เห็นควรจำกัดขอบเขตแห่งการคงไว้ซึ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุของบริษัทการประมาณครหลวง จำกัด (มหาชน) เอาไว้ เฉพาะแต่การนำที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าตาม (2) เท่านั้น ทั้งนี้โดยให้มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเป็นอย่างเดียวกับในกรณีของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยทั่วไป เพราะการคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนอย่างเช่นในกรณีของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลนั้น การดำเนินงานของบริษัทการประมาณครหลวง จำกัด (มหาชน) ก็จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดอย่างเช่นในระบบราชการอีกเช่นเคยซึ่งก็จะทำให้ในการดำเนินงานของบริษัทการประมาณครหลวง จำกัด (มหาชน) เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถที่จะสะท้อนทุนต้นที่แท้จริงจากการประกอบกิจการได้

ค.7 การยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากร

จึงเห็นควรยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่คงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรของบริษัทการประมาณครหลวง จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้เพราะถือได้ว่าเป็นกรณีที่รัฐได้จัดตั้งหน่วยธุรกิจเอกชนใดเข้ามาดำเนินงานในลักษณะเดียวกับเอกชนอันอยู่ภายใต้ในระบบกฎหมายเอกชนแล้ว กรณีจึงย่อมไม่มีเหตุผลอันใดที่บริษัทการประมาณครหลวง จำกัด (มหาชน) จะต้องคงไว้ซึ่งเอกสิทธิ์ในการได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาระทางภาษีอากรอย่างเช่นในกรณีของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาล

รายการอ้างอิง

หนังสือ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. องค์การมหาชน: องค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ, พิมพ์ครั้งที่

1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, (อัดสำเนา).

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักความเสมอภาค, โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำค้ำสุสภา, 2543.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำค้ำสุสภา, 2543.

ปกรณ์ นิลประพันธ์. สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ. โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำค้ำสุสภา, 2543.

ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

ปรีดี เกษมทรัพย์. กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการบริการทางวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

พิพัฒน์ ไทยอารี. “แนวความคิดเรื่อง Privatisation” การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

มานิตย์ จุมปา. เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน. โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: องค์การคำครุสภา, 2543.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.

บทความในวารสาร

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 3, 9 (กันยายน-ธันวาคม 2544): 27-35.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. ข้อความคิดทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ (วิสาหกิจมหาชน) (Legal Concept of Public Enterprise). วารสารนิติศาสตร์ 18, 3: 92-113.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. วารสารกฎหมายปกครอง 17 (สิงหาคม 2541): 40-70.

บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์. หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 1, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2542): 40-70.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. สัญญาทางปกครองฝรั่งเศส (Contrats administratifs). วารสารกฎหมาย: 73-120.

พิรุณา ติงศภัทย์. กรอบทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์ 29, 2 (มิถุนายน 2542): 204-218.

รังสิกร อูปพงศ์. ทฤษฎีการบริการสาธารณะในประเทศไทย. วารสารนิติศาสตร์ 18, 3: 38-57.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม). วารสารกฎหมาย 17, 3 (กันยายน 2540): 1-51.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน: “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย. วารสารนิติศาสตร์ 30, 3 (มิถุนายน 2543): 184-194.

วิบูลย์ กัมมาระบุตร. บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้า (Service Public industriel et commercial). วารสารนิติศาสตร์ 18, 3: 25-37.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. การควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยศาลบัญชีในประเทศไทย. วารสารนิติศาสตร์ 18, 3: 1-14.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. หลักความเสมอภาค. วารสารนิติศาสตร์ 30, 2 (มิถุนายน 2543): 160-183.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. หลักแห่งความได้สัดส่วน. วารสารนิติศาสตร์ 20, 4: 99-109.

สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษาของฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์ 29, 2 (มิถุนายน 2542): 219-236.

สุรพล นิติไกรพจน์. การบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดนโยบายสาธารณะในกรณี รัฐวิสาหกิจ.
วารสารปกครอง 9 (เมษายน 2533): 119-142.

สุรพล นิติไกรพจน์. ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Tutelle). วารสารนิติศาสตร์
19, 4 (ธันวาคม 2532): 142-157.

สุรพล นิติไกรพจน์. ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ. วารสาร
นิติศาสตร์ 21, 3 (กันยายน 2534): 371-385.

สุรพล นิติไกรพจน์. ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย. วารสารนิติศาสตร์ 29, 2
(มิถุนายน 2542): 166-203.

สุรพล นิติไกรพจน์. วิฤตการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย. วารสารนิติศาสตร์ 13, 1
(มีนาคม 2532): 81-110.

สุรพล นิติไกรพจน์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส (ตอน 1).
วารสารนิติศาสตร์ 24, 3 (กันยายน 2537): 583-620.

สุรพล นิติไกรพจน์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส (ตอน 2).
วารสารนิติศาสตร์ 24, 4 (ธันวาคม 2537): 812-840.

สุรพล นิติไกรพจน์. หลักเกณฑ์ในการจำแนกวิสาหกิจมหาชน ศึกษาเปรียบเทียบในกฎหมายไทย
และฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์ 18, 3 (กันยายน 2531): หน้า 72-91.

อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ. ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 3, 9
(กันยายน-ธันวาคม พ.ศ.2554): 7-10.

วิทยานิพนธ์

ชลธิชา แข็งสารกิจ. ปัญหาทางกฎหมายการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย.

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

ไผทชิต เอกจริยกร. เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์

ปริญญามหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม. การจัดระบบองค์การมหาชนอิสระในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ

ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

ศาสตรา โตอ่อน. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐวิสาหกิจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย.

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

สกาวเดือน ลิ้มพงศธร, บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 เกี่ยวกับร่าง

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ., วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพิ่มข้อมูลและโปรแกรมคอมพิวเตอร์

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักแห่งความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส (online). แหล่งที่มา:

<http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs =137> . (25 มิถุนายน 2544).

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กฎหมาย กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

ประมวลรัษฎากร

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510

พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526

พระราชบัญญัติการประปาสวนภูมิภาค พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ.2511

พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

พระราชกฤษฎีกากำหนดสิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2544

พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2544

พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.

2545

พระราชกฤษฎีกากำหนดสิทธิ และประโยชน์ของบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2545

พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.

2545

พระราชกฤษฎีกากำหนดสิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.2546

พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2546

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2520

พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2520 พ.ศ.2547

พระราชกฤษฎีกากำหนดสิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548

พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548

กฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ไร่ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545

กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ไร่ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545

เอกสารอื่น ๆ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 55/2501 เรื่องการค้ำประกันของกระทรวงการคลัง หรือรัฐบาล

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 345/2520 เรื่องหรือปัญหาข้อกฎหมาย (การใช้ที่ราชพัสดุของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 132/2539 เรื่องการค้ำประกันเงินกู้ของบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 437/2540 เรื่องการเดินท่อน้ำผ่านที่ราชพัสดุและการจ่ายค่าทดแทนของการประปาส่วนภูมิภาค

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 272/2542 เรื่องการประปานครหลวงจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.2510 เพื่อไม่ปฏิบัติตามสัญญาเช่าที่ดินที่ทำไว้กับการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้หรือไม่

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 132/2544 เรื่องคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะมีอำนาจกำหนดให้การให้บริการสาธารณูปโภคของรัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้หรือไม่

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 250/2544 เรื่องข้อหาหรือเกี่ยวกับแนวทางการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 550-551/2544 เรื่องร่างพระราชกำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 563/2544 เรื่องการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 48/2545 เรื่องสิทธิประโยชน์ทางภาษีของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทตาม พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 252/2545 เรื่องสถานภาพของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยภายหลังการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 366/2545 เรื่องหาหรือการแปลงสภาพขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จที่ 388/2545 เรื่องร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 437-438/2545 เรื่องร่างพระราชกฤษฎีกากำหนด
เลื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกา
กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 559/2545 เรื่องสถานสภาพของบริษัท ปตท.
จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 256/2546 เรื่องการกำกับดูแลการประกอบกิจการ
โทรคมนาคม

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 307/2546 เรื่องหารือกรณีกระทรวงการคลังออก
กฎกระทรวงซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ไร่
และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาค

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจที่ 225/2548 เรื่องสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุขององค์การ
สงเคราะห์ทหารผ่านศึก

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0900/1915 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2547

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติ
การประปานครหลวง

พ.ศ. ๒๕๑๐

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๐

เป็นปีที่ ๒๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งการประปานครหลวง

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดาบทกฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การประปานครหลวง” หมายความว่า การประปานครหลวง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

“ประปาเอกชน” หมายความว่า การผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาโดยเอกชนให้แก่ผู้อยู่ในบ้านที่มีทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรตั้งแต่ห้าบ้านขึ้นไป โดยมีค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานการประปานครหลวงรวมทั้งผู้ว่าการ

“ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการการประปานครหลวง

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการการประปานครหลวง

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

การจัดตั้ง ทุนและเงินสำรอง

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า “การประปานครหลวง” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) สำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา
- (๒) ผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ และควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่ดังกล่าว
- (๓) ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับหรือเป็นประโยชน์แก่การประปา

มาตรา ๗ การผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา และการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบโดยการประปานครหลวง เป็นกิจการสาธารณูปโภค และให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอันว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๘ ให้การประปานครหลวงเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๙ ให้การประปานครหลวงตั้งสำนักงานใหญ่ในจังหวัดพระนคร และจะตั้งสำนักงานสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่ใดก็ได้

มาตรา ๑๐ ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สินและความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประปาของกองประปากรุงเทพ กรมโยธาเทศบาล การประปานครบุรีของกองประปาภูมิภาค กรมโยธาเทศบาล การประปาเทศบาลนครธนบุรีของเทศบาลนครธนบุรี และหมวดการประปาเทศบาลเมืองสมุทรปราการของเทศบาลเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ให้แก่การประปานครหลวง

ให้กระทรวงมหาดไทยตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาประเมินราคาทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สินและความรับผิดชอบของหมวดการประปาเทศบาลเมืองสมุทรปราการ และให้การประปานครหลวงตั้งงบประมาณชุดใช้ตามราคาทรัพย์สินที่ประเมินได้ ถ้ามี

มาตรา ๑๑ ให้โอนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๐ เงินทุนการประปา และเงินทุนหมุนเวียนจำหน่ายเครื่องอุปกรณ์ประปา ของกองประปากรุงเทพ เว้นแต่จำนวนที่ได้รับในลักษณะเงินกู้ซึ่งเหลืออยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นทุนประเดิมของการประปานครหลวง

นอกจากเงินงบประมาณและเงินทุนตามวรรคหนึ่ง ให้นำทรัพย์สินที่รับโอนมาจากกองประปากรุงเทพ กรมโยธาเทศบาล การประปานครบุรี กองประปาภูมิภาค กรมโยธาเทศบาล การประปาเทศบาลนครธนบุรี เทศบาลนครธนบุรี และหมวดการประปาเทศบาลเมืองสมุทรปราการ เทศบาลเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อได้หักหนี้สินออกแล้วเข้าอยู่ในทุนประเดิมด้วย

มาตรา ๑๒ ทุนของการประปานครหลวงประกอบด้วย

- (๑) ทุนประเดิมตามมาตรา ๑๑
- (๒) ทรัพย์สินและสิทธิที่ได้รับโอนตามมาตรา ๑๐ เมื่อหักหนี้สินออกแล้ว
- (๓) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินที่จ่ายให้ภายหลังเพื่อดำเนินงานหรือขยายกิจการ
- (๔) เงินช่วยเหลือที่อาจได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

มาตรา ๑๓ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) สร้าง ซ่อม จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และความสะอาดต่าง ๆ ของการประปานครหลวง
- (๒) ซ่อม จัดหา เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ
- (๓) สำรวจและวางแผนจำหน่ายน้ำที่จะทำใหม่ หรือขยายเพิ่มเติมภายในเขตท้องที่ตามมาตรา ๖ (๒)
- (๔) กำหนดอัตราราคาขายน้ำ ค่าบริการ และความสะอาดต่าง ๆ ของการประปานครหลวง และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคาและค่าบริการ
- (๕) กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่ตามมาตรา ๖ (๒) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (๖) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้และรักษาทรัพย์สินของการประปา
- (๗) กู้ยืมเงินหรือลงทุน
- (๘) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- (๙) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบกิจการประปา

(๑๐) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการของการประปานครหลวง

(๑๑) ว่าจ้างหรือรับจ้างประกอบกิจการประปา

(๑๒) ตั้งหรือรับเป็นตัวแทน ตัวแทนค้าต่าง และนายหน้าในกิจการตามวัตถุประสงค์ของการประปานครหลวง

(๑๓) ทำการค้าและให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอุปกรณ์และเครื่องใช้เกี่ยวกับกิจการประปา

(๑๔) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการประปานครหลวง

มาตรา ๑๔ ทรัพย์สินของการประปานครหลวง ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา ๑๕ ให้ประธานกรรมการ กรรมการและพนักงานของการประปานครหลวง เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๖ เงินสำรองของการประปานครหลวง ให้ประกอบด้วยเงินสำรองเพื่อขาด และเงินสำรองอื่นๆ ตามแต่คณะกรรมการจะเห็นสมควร

มาตรา ๑๗ เงินสำรองจะนำออกใช้ได้ก็แต่โดยมติของคณะกรรมการซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

มาตรา ๑๘ ให้การประปานครหลวงเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารอื่นตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

หมวด ๒

การกำกับ การควบคุมและการบริหาร

มาตรา ๑๙ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของการประปานครหลวง เพื่อประโยชน์ในการนี้จะสั่งให้การประปานครหลวงชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้

มาตรา ๒๐ เรื่องที่จะเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีนั้น ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

มาตรา ๒๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการประปานครหลวง” ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบสามคน และผู้ว่าการ เป็นกรรมการ

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหรือถอดถอนประธานกรรมการและกรรมการ

มาตรา ๒๒ ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการและผู้ว่าการต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และต้องมีความรู้และมีความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการประปา วิศวกรรมเศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์หรือการบริหารธุรกิจ

มาตรา ๒๓ ผู้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ

(๑) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการประปานครหลวง หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การประปานครหลวง ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทจำกัดที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเท่านั้น

(๒) เป็นพนักงานนอกจากผู้ว่าการ

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดที่เป็น
ลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

มาตรา ๒๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๔ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓ ให้คณะกรรมการ
มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของการประปานครหลวง อำนาจหน้าที่
เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) วางข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินกิจการตามมาตรา ๑๓

(๒) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ

(๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอนพนักงาน ระเบียบวินัย
การลงโทษพนักงาน และการร้องทุกข์

(๔) วางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานของการประปานครหลวง ถ้าข้อบังคับมี
ข้อความจำกัดอำนาจผู้ว่าการในการทำนิติกรรมไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อความเช่นนั้น
ในราชกิจจานุเบกษา

(๕) วางข้อบังคับว่าด้วยจำนวนอัตราตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงาน

(๖) วางข้อบังคับเกี่ยวกับลูกจ้าง

(๗) วางข้อบังคับว่าด้วยบำเหน็จและกองทุนบำเหน็จผู้ปฏิบัติงานในการประปานคร
หลวง และการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัว

มาตรา ๒๕ ให้ประธานกรรมการและกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่งสี่ปี แต่
สำหรับกรรมการนั้นในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนดสองปี ให้ออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก
ประธานกรรมการและกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกก็ได้

มาตรา ๒๖ ประธานกรรมการและกรรมการย่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระตาม
มาตรา ๒๕ เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก

(๔) ขาดคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่
บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓

ในกรณีที่มีการพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระ ให้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือ
กรรมการเข้าแทน แล้วแต่กรณี ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเข้าแทนนี้ย่อมอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลา
ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๒๗ ประธานกรรมการและกรรมการย่อมได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่
คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๘ ให้คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการ

ให้ผู้ว่าการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและได้รับเงินเดือนตามที่คณะกรรมการกำหนด
การแต่งตั้งและการกำหนดเงินเดือนตามมาตรา ๒๘ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๙ ผู้ว่าการย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะกรรมการให้ออก

(๔) ขาดคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่
บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐

การให้ออกตาม (๓) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๐ ผู้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้เป็นผู้ว่าการ

(๑) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับการประปานครหลวง หรือในกิจการที่กระทำ ให้แก่การประปานครหลวง ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นเพียงผู้ถือหุ้นเพื่อ ประโยชน์ในการลงทุนโดยสุจริตในบริษัทจำกัดที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นว่านั้น

(๒) เป็นข้าราชการประจำหรือเป็นผู้มีตำแหน่งการเมือง

(๓) เป็นผู้ไม่อาจทำงานเต็มเวลาให้แก่การประปานครหลวง

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดที่เป็น ลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

มาตรา ๓๑ ผู้ว่าการเป็นผู้บริหารกิจการของการประปานครหลวงให้เป็นไปตาม กฎหมาย ข้อบังคับและนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานทุก ตำแหน่งและลูกจ้าง

ผู้ว่าการต้องรับผิดชอบในการจัดการและดำเนินงานของการประปานครหลวง

มาตรา ๓๒ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ผู้ว่าการเป็นผู้กระทำการในนามของ การประปานครหลวง และเป็นผู้กระทำการแทนการประปานครหลวง และเพื่อการนี้ผู้ว่าการจะมอบ อำนาจให้ตัวแทนของการประปานครหลวงที่ได้ตั้งขึ้นตามมาตรา ๙ หรือบุคคลใด ๆ ปฏิบัติกิจการ เฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้

ในกรณีที่มีข้อบังคับซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๒๔ (๔) กำหนด ว่านิติกรรมใดผู้ว่าการจะทำได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน บรรดานิติกรรมที่ผู้ว่า การทำขึ้นโดยมิได้รับความเห็นชอบดังกล่าว ย่อมไม่ผูกพันการประปานครหลวงเว้นแต่คณะกรรมการ จะให้สัตยาบัน

มาตรา ๓๓ ผู้ว่าการมีอำนาจ

(๑) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลดหรือตัดเงินเดือน ตลอดจนลงโทษพนักงานและลูกจ้าง ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้ แต่ถ้าเป็นพนักงานชั้นที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการฝ่ายหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของการประปานครหลวงโดยไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้

มาตรา ๓๔ เมื่อผู้ว่าการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งและข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานของการประปานครหลวงไม่ได้กำหนดให้พนักงานตำแหน่งใดทำการแทนผู้ว่าการ หรือเมื่อตำแหน่งผู้ว่าการว่างลงและในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งผู้ว่าการ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นผู้ทำการแทนผู้ว่าการหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้ว่าการ แล้วแต่กรณี เป็นการชั่วคราว และให้นำมาตรา ๓๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ผู้ทำการแทนผู้ว่าการหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้ว่าการ มีอำนาจและหน้าที่อย่างเดียวกับผู้ว่าการ

มาตรา ๓๕ ประธานกรรมการ กรรมการและพนักงานอาจได้รับโบนัสตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หมวด ๓

การสร้าง และบำรุงรักษาระบบการส่งและการจำหน่ายน้ำ

มาตรา ๓๖ เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบการส่งและการจำหน่ายน้ำ เช่น ท่อน้ำ ประตูน้ำ โรงสูบน้ำ เครื่องวัดจำนวนน้ำ ถังพักน้ำและอุปกรณ์ต่างๆ ให้พนักงานมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองสิ่งหามทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใดๆ ซึ่งมีใช้โรงเรียนที่คนอยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(๑) การใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นสำหรับการสำรวจสร้างหรือบำรุงรักษาระบบการส่งและการจำหน่ายน้ำ หรือการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่ระบบการส่งและการจำหน่ายน้ำ

(๒) ได้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครอง

ถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นเนื่องจากการกระทำของพนักงานดังกล่าวในวรรคหนึ่ง บุคคลเช่นว่านั้นย่อมเรียกค่าทดแทนจากการประปานครหลวงได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันในจำนวนค่าทดแทน ให้มอบข้อพิพาทให้อุทธรณ์ศาลพิจารณาวินิจฉัย โดยให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

มาตรา ๓๗ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในระบบการส่งและการจำหน่ายน้ำ เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๓๘ ในการส่งและการจำหน่ายน้ำ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไป ได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน

ให้การประปานครหลวงมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร สำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป ในบริเวณที่กำหนดนี้ให้การประปานครหลวงมีอำนาจตัดฟันต้นไม้หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ในจำนวนเงินค่าทดแทนให้นำมาตรา ๓๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดเชยค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทน ต่อไปนี้ในภายหน้าผู้ใดจะมาเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้การประสานครหลวงแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา ๓๙ ในบริเวณที่กำหนดตามมาตรา ๓๘ ให้การประสานครหลวงจัดทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้และห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือปลูกต้นไม้ขึ้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากการประสานครหลวงเป็นหนังสือ ในการอนุญาตนั้นจะอนุญาตโดยมีเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นหรือต้นไม้ที่ปลูกขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากการประสานครหลวง การประสานครหลวงมีอำนาจรื้อถอนหรือตัดฟันโดยไม่จำเป็นต้องชดเชยค่าทดแทน

มาตรา ๔๐ ในกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันความเสียหาย พนักงานอาจเข้าไปในสถานที่ของบุคคลใด ๆ เพื่อตรวจ ซ่อมแซมหรือแก้ไขระบบการส่งและการจำหน่ายน้ำได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เมื่อได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบแล้ว

มาตรา ๔๐ ทวิ เพื่อประโยชน์ในการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปาให้เป็นไปตามมาตรฐาน ผู้ใดประสงค์จะดำเนินการสร้างระบบประปาเอกชน หรือขยายระบบประปาเอกชนที่มีอยู่ในเขตท้องที่ตามมาตรา ๖ (๒) จะต้องได้รับความเห็นชอบของการประสานครหลวงและจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานที่การประสานครหลวงประกาศกำหนดตามมาตรา ๑๓ (๔ ทวิ)

ในกรณีที่การประสานครหลวงไม่ให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ผู้ซึ่งประสงค์จะดำเนินการสร้างระบบประปาเอกชน หรือขยายระบบประปาเอกชนที่มีอยู่มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือของการประสานครหลวง แจ้งการไม่ให้ความเห็นชอบ

ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

มาตรา ๔๑ ผู้ใดขัดขวางการกระทำของการประปานครหลวง หรือพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่ตามมาตรา ๓๖ มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ หรือมาตรา ๔๐ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๑ ทวิ ผู้ใดดำเนินการตามมาตรา ๔๐ ทวิ โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากการประปานครหลวง หรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานที่การประปานครหลวงประกาศกำหนดตามมาตรา ๑๓ (๔ ทวิ) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

หมวด ๔

ความสัมพันธ์กับรัฐบาล

มาตรา ๔๒ ในการดำเนินกิจการของการประปานครหลวง ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน

มาตรา ๔๓ การประปานครหลวงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้

- (๑) เพิ่มหรือลดทุน
- (๒) กู้ยืมเงินเป็นจำนวนเกินสามสิบล้านบาท
- (๓) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินห้าล้านบาท
- (๔) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- (๕) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

(๖) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด
เกินร้อยละห้าสิบ

มาตรา ๔๔ ให้การประปานครหลวงจัดทำงบประมาณประจำปี แยกเป็นงบลงทุน
และงบทำการ สำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำ
การให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา ๔๕ รายได้ที่การประปานครหลวงได้รับจากการดำเนินงานให้ตกเป็นของการ
ประปานครหลวง สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการ ค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่า
บำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา กองทุนบำเหน็จผู้ปฏิบัติงานและการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของ
ผู้ปฏิบัติงานและครอบครัวตามมาตรา ๒๔ ประโยชน์ตอบแทนตามมาตรา ๒๗ โบนัสตามมาตรา ๓๕
เงินสำรองตามมาตรา ๑๖ และเงินลงทุนตามงบลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบตามมาตรา ๔๔

รายได้ที่ได้รับในปีหนึ่ง ๆ เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายและค่าภาระดังกล่าวในวรรคหนึ่งแล้ว
เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

ถ้ารายได้มีจำนวนไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายและค่าภาระดังกล่าวในวรรคหนึ่ง นอกจาก
โบนัสตามมาตรา ๓๕ และเงินสำรองตามมาตรา ๑๖ และการประปานครหลวงไม่สามารถหาเงินจาก
ทางอื่น รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่การประปานครหลวงเท่าจำนวนที่ขาด

มาตรา ๔๖ ให้คณะกรรมการทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรี รายงานนี้ให้กล่าวถึง
ผลงานในปีที่ล่วงแล้วของการประปานครหลวง และคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ
โครงการและแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมวด ๕

การร้องทุกข์และการสงเคราะห์

มาตรา ๔๗ ให้พนักงานและลูกจ้างมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้

มาตรา ๔๘ ให้การประสานครหลวงจัดให้มีกองทุนบำเหน็จผู้ปฏิบัติงานและการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานในการประสานครหลวงและครอบครัวตามข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

หมวด ๖

การบัญชี การสอบและการตรวจ

มาตรา ๔๙ ให้การประสานครหลวงวางและรักษาไว้ซึ่งระบบการบัญชีอันถูกต้องแยกตามประเภทงานส่วนที่สำคัญ มีการสอบบัญชีภายในเป็นประจำ และมีสมุดบัญชีลงรายการ

(๑) การรับและจ่ายเงิน

(๒) สินทรัพย์และหนี้สิน

ซึ่งแสดงการงานที่เป็นอยู่ตามจริงและตามที่ควรตามประเภทงาน พร้อมด้วยข้อความอันเป็นเหตุที่มาของรายการนั้น ๆ

มาตรา ๕๐ ทุกปีให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีรวมทั้งการเงินของการประสานครหลวง

มาตรา ๕๑ ผู้ตรวจสอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของการประปานครหลวง เพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามประธานกรรมการ กรรมการ พนักงาน ลูกจ้างและผู้อื่นซึ่งเป็นผู้แทนของการประปานครหลวง

มาตรา ๕๒ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับจากวันสิ้นปีบัญชีของการประปานครหลวง ให้การประปานครหลวงโฆษณารายงานประจำปีของปีที่สิ้นสุดไปนั้น แสดงบัญชีงบดุลบัญชีทำการและบัญชีกำไรขาดทุน พร้อมกับรายงานของผู้ตรวจสอบบัญชีตามมาตรา ๕๑

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๕๓ นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นต้นไป ให้ข้าราชการและลูกจ้างของกองประปากรุงเทพ และการประปานครบุรี กรมโยธาเทศบาล ซึ่งต้องออกจากราชการเพราะการยุบเลิกกองประปากรุงเทพและการประปานครบุรี กรมโยธาเทศบาล และพนักงานและลูกจ้างของการประปาเทศบาลนครธนบุรี เทศบาลนครธนบุรี และหมวดการประปาเทศบาลเมืองสมุทรปราการ เทศบาลเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งต้องออกจากงานเพราะการยุบเลิกการประปาเทศบาลนครธนบุรี เทศบาลนครธนบุรี และหมวดการประปาเทศบาลเมืองสมุทรปราการ เทศบาลเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ มีฐานะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของการประปานครหลวง โดยให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง แล้วแต่กรณี รวมทั้งเงินเพิ่มเท่าที่ได้รับอยู่เดิมไปพลางก่อน จนกว่าผู้ว่าการจะได้บรรจุและแต่งตั้งพนักงานหรือลูกจ้างดังกล่าวตามมาตรา ๓๓ (๑)

สำหรับข้าราชการที่กรมโยธาเทศบาลได้สั่งให้มาปฏิบัติราชการในกองประปากรุงเทพ ถ้าประสงค์จะทำงานในการประปานครหลวง ให้กรมหรือกระทรวงเจ้าสังกัดสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ เพื่อไปปฏิบัติงานในการประปานครหลวง และให้ผู้ว่าการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานของการประปานครหลวงโดยให้ได้รับเงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่มไม่น้อยกว่าที่ได้รับอยู่เดิม

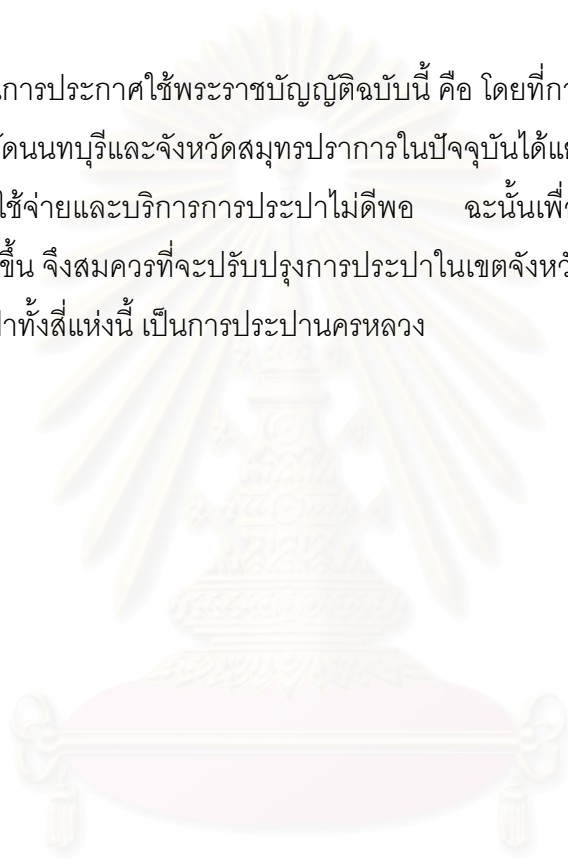
มาตรา ๕๔ ในวาระเริ่มแรกภายในสี่ปี กระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้ข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดไปปฏิบัติงานในการประปานครหลวงอีกตำแหน่งหนึ่งก็ได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การประปาในเขตจังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี จังหวัดนนทบุรีและจังหวัดสมุทรปราการในปัจจุบันได้แยกดำเนินการเป็นสี่แห่ง ทำให้เป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและบริการการประปาไม่ดีพอ ฉะนั้นเพื่อเป็นการประหยัดและให้มีบริการการประปาที่ดียิ่งขึ้น จึงสมควรที่จะปรับปรุงการประปาในเขตจังหวัดดังกล่าวเสียใหม่โดยรวมการดำเนินการการประปาทั้งสี่แห่งนี้ เป็นการประปานครหลวง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติ
รักษาคลองประปา
พ.ศ. ๒๕๒๖

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๖

เป็นปีที่ ๓๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการรักษาคลองประปา จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. ๒๕๒๖”

มาตรา ๒^๑ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

^๑ รก. ๒๕๒๖/๑๖๐/๑พ/๖ ตุลาคม ๒๕๒๖

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“คลองประปา” หมายความว่า คลองที่การประปาใช้เก็บน้ำและส่งน้ำที่ได้มาจากแหล่งน้ำดิบ คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ เพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปาตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นคลองประปาตามมาตรา ๕

“แหล่งน้ำดิบ” หมายความว่า แหล่งน้ำที่นำมาใช้ในการผลิตน้ำประปาของการประปา

“คลองรับน้ำ” หมายความว่า คลองที่ใช้รับน้ำดิบจากแหล่งน้ำดิบเข้าสู่คลองขังน้ำหรือคลองประปา

“คลองขังน้ำ” หมายความว่า คลองหรือที่ที่ใช้เก็บน้ำดิบสำหรับส่งเข้าคลองประปา

“เขตหวงห้าม” หมายความว่า เขตของคลองขังน้ำที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นเขตหวงห้ามตามมาตรา ๕

“คันคลอง” หมายความว่า มูลดินที่ถมขึ้นหรือสิ่งที่ทำขึ้นเป็นคันยาวไปตามแนวคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ

“ท่อส่งน้ำดิบ” หมายความว่า ท่อส่งน้ำดิบที่ใช้ในการผลิตน้ำประปาของการประปารวมทั้งท่ออื่นใดซึ่งส่งน้ำดิบจากคลองประปาลอดใต้คลองอื่นที่มีใช้คลองประปา

“ท่อผ่านคลอง” หมายความว่า ท่อส่งน้ำจากคลองอื่นหรือแหล่งน้ำอื่นที่ฝังลอดใต้คลองประปา

“การประปา” หมายความว่า การประปานครหลวงตามกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวงหรือการประปาส่วนภูมิภาคตามกฎหมายว่าด้วยการประปาส่วนภูมิภาค หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ดำเนินกิจการการประปา แล้วแต่กรณี

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ การกำหนดบริเวณใดเป็นคลองประปา คลองรับน้ำ คลองขังน้ำ และการกำหนดเขตคลองดังกล่าวหรือเขตหวงห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การเปลี่ยนแปลงบริเวณคลอง เขตคลองหรือเขตหวงห้าม หรือการยกเลิกคลองหรือเขตคลองหรือเขตหวงห้ามที่ได้ประกาศกำหนดไว้ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๖ ให้การประปาจัดให้มีหลักเขตและป้ายหรือเครื่องหมายอื่นแสดงเขตคลองประปาและเขตหวงห้ามไว้ให้เห็นได้โดยชัดเจน

มาตรา ๗ ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตเพื่อกระทำการตามที่มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๑๐ ได้บัญญัติห้ามไว้ให้ปฏิบัติดังนี้

(๑) ในเขตการประปานครหลวงตามกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวงและในเขตคลองประปา คลองรับน้ำ คลองขังน้ำ และเขตหวงห้ามในจังหวัดปทุมธานี ตามที่รัฐมนตรีกำหนด โดยให้ยื่นคำขอต่อการประปานครหลวง

(๒) ในเขตการประปาส่วนภูมิภาคตามกฎหมายว่าด้วยการประปาส่วนภูมิภาค ให้ยื่นต่อการประปาส่วนภูมิภาค

(๓) ในเขตการประปาซึ่งดำเนินกิจการโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานนั้น ๆ

การขออนุญาต การอนุญาต และเงื่อนไขในการอนุญาต เพื่อดำเนินการดังกล่าวตามวรรคหนึ่งในเขตการประปาใด ให้เป็นไปตามข้อบังคับของการประปาตาม (๑) (๒) หรือ (๓) แล้วแต่กรณี

มาตรา ๘ ห้ามมิให้ผู้ใดชักน้ำหรือวิดน้ำในคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ โดยใช้เครื่องสูบน้ำ ระเบิด แครง โขงโถง หรือเครื่องมืออื่นใดอันมีลักษณะเดียวกัน หรือทำให้น้ำในคลองดังกล่าวรั่วไหล เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากการประปาตามมาตรา ๗ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่การตักน้ำไปใช้เพื่อการอุปโภคหรือบริโภคในครัวเรือน

มาตรา ๙ ห้ามมิให้ผู้ใดขุดหรือขยายคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ สร้างทำนบหรือปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างอื่นใดลงในเขตคลองดังกล่าว เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากการประปาตามมาตรา ๗ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น

ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากการประปาตามมาตรา ๗ ให้ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างในบริเวณคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ และให้สิ่งก่อสร้างดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของการประปา

มาตรา ๑๐ ห้ามมิให้ผู้ใดเดินเรือในคลองประปา คลองรับน้ำหรือเขตหวงห้าม เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากการประปาตามมาตรา ๗ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาตนั้น

มาตรา ๑๑ ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ถ่อค้ำ หรือจอดเรือในบริเวณที่มีป้ายหรือเครื่องหมายของการประปาแสดงว่าเป็นบริเวณที่ฝังท่อส่งน้ำดิบ

มาตรา ๑๒ ห้ามมิให้ผู้ใดทำลายหรือทำให้เสียหายแก่สิ่งใดสิ่งหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) คันคลอง
- (๒) ประตูน้ำ ทำนบหรือเขื่อนของการประปา
- (๓) ท่อส่งน้ำดิบ หรือท่อผ่านคลอง
- (๔) สะพานข้ามคลองประปา สะพานข้ามคลองรับน้ำ หรือสะพานข้ามคลองขังน้ำ

มาตรา ๑๓ ห้ามมิให้ผู้ใดนำหรือปล่อยสัตว์ใด ๆ ลงไปในคลองประปา คลองรับน้ำหรือเขตหวงห้าม

มาตรา ๑๔ ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ หรือระบายหรือทำให้น้ำโสโครกลงไปในคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ

มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งซากสัตว์ ขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลลงในเขตคลองประปา คลองรับน้ำ หรือคลองขังน้ำ

มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้ผู้ใดชักผ้า ล้างสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรืออาบน้ำในเขตคลองประปา

มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดเพาะปลูกพืชชนิดหนึ่งชนิดใดในคลองประปา คลองรับน้ำหรือเขตหวงห้าม

มาตรา ๑๘ ห้ามมิให้ผู้ใดจับสัตว์น้ำ

(๑) ในคลองประปา คลองรับน้ำ หรือเขตหวงห้าม หรือ

(๒) ในคลองขังน้ำซึ่งอยู่นอกเขตหวงห้าม โดยใช้เครื่องมือที่ปักหรือดักไว้ อันเป็นการกีดขวางการปฏิบัติงานของการประปา

มาตรา ๑๙ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๔ หรือ มาตรา ๑๕ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตให้กระทำการตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

มาตรา ๒๐ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตให้กระทำการตามมาตรา ๑๐ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา ๒๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกิน หกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๒ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา ๒๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ประกาศนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ป. ตีนสุลลานนท์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการรักษาคลองประปาซึ่งได้ตราขึ้นไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๖ มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก ทำให้เกิดความไม่สะดวกแก่การปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งการประปาส่วนภูมิภาคแยกต่างหากจากการประปานครหลวงแล้ว ในการนี้สมควรปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการรักษาคลองประปาในเขตของการประปาส่วนภูมิภาคในลักษณะเดียวกันกับคลองประปาในเขตของการประปานครหลวงด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติ
ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๒
เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ
ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ
บุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอม
ของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุ
เบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่
ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัท” หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึง ผู้ว่าราชการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ เลขานุการ และบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าวด้วย

มาตรา ๔ ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบห้าคน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ ให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

มาตรา ๗ การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ ให้แต่งตั้งโดยระบุดัวบุคคล

มาตรา ๘ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (๕) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙

มาตรา ๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๒) ได้รับหรือเคยได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๓) เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(๔) เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้งเคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุนหรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระคณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา ๑๑ กรรมการตามมาตรา ๕ ที่ไม่ใช่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ถ้าเป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันที่ได้รับแต่งตั้งเคยเป็นผู้ถือหุ้นหรือกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาการเงิน ที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้น หรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท ให้แจ้งกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหนังสือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนเข้าปฏิบัติหน้าที่หรือนับแต่วันที่กรณีดังกล่าวเกิดขึ้น

มาตรา ๑๒ ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่พ้นจากตำแหน่ง กรรมการตามมาตรา ๕ จะเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาการเงิน หรือที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้นหรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือได้รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษนอกเหนือจากธุรกิจหรือการงานตามปกติของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการ

เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีของข้าราชการประจำที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท
- (๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา ๒๑
- (๓) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (๒)
- (๔) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖
- (๕) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้
- (๖) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้
- (๗) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๔ การประชุมคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ให้ประธานกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุมในเรื่องนั้น แต่ถ้าที่ประชุมขอให้ผู้นั้นชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นก็ให้อยู่ในที่ประชุมได้เพื่อการนั้นเท่านั้น ในระหว่างที่กรรมการผู้นั้นต้องออกจากที่ประชุมให้ถือว่าคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ใช่ผู้ที่ต้องออกจากที่ประชุม

มาตรา ๑๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจเชิญผู้แทนจากหน่วยงานหรือบุคคลใดทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้

มาตรา ๑๖ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า* ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขาธิการ

ให้ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งพิจารณาแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจากนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขาธิการตามที่เห็นสมควร

ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าว

มาตรา ๑๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๖ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) คณะกรรมการมีมติให้ออก
- (๕) มีลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕

มาตรา ๑๘ ให้นำมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทโดยอนุโลม แล้วแต่กรณี แต่ข้อห้ามมิให้เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการ

เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามมาตรา ๑๒ มิให้ใช้บังคับกับกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจ

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

(๒) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

(๓) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

(๔) กำหนดชื่อของบริษัท

(๕) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก

(๖) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

(๗) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๘) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

(๙) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (๑) (๒) (๗) และ (๘)

(๑๐) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ และในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของหลายบริษัทนั้น จะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้ หรือรวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้

ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจัดทำขึ้นให้เปิดเผยต่อสาธารณชน เว้นแต่กรณีที่อยู่ในระหว่างดำเนินการและอาจทำให้รัฐเสียประโยชน์

มาตรา ๒๐ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้

คณะกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ และให้นำมาตรา ๑๘ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๑๙ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป

มาตรา ๒๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้วให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใดๆ อันเกี่ยวแก่การนั้น ให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับ

เมื่อมีการจดทะเบียนบริษัทตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้การดำเนินกิจการของบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และให้รายงานต่างๆ เกี่ยวกับบริษัทที่ได้จดทะเบียนไว้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๒๓ ในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้อินหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่นมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

ความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๔ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน อยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้หนี้ต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิมแต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา ๒๕ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดาพนักงานตามที่ คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของ บริษัทนั้น

ให้พนักงานตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง

ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิมแล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๖ ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท หรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่จะกำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา ๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทคงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบวงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจสิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามวรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจและในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใดๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอให้อนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้

เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชัดแจ้งค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรม

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มีอำนาจวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่างๆ ของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง รวมทั้งวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพและอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภค

ให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลตามมาตรา ๑๓ (๓) มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดโดยคณะกรรมการตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

มาตรา ๒๙ เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ ให้รัฐบาลรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบโดยมิชักช้า

มาตรา ๓๐ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๒ หรือมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๒๐ ประกอบกับมาตรา ๑๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งโดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้อำนาจหน้าที่เช่นเดิมรวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ต่อไปในอนาคต จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เลขשר׳จ

๒๕๐/๒๕๔๔

เรื่อง

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขໍอหารหรือเกี่ยวกับแนวทางการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

เนื้อหา

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๒/๒๗๘ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก ๑๐๐๑/๓๒๕๒ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เรื่อง แนวทางการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ไปยังสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางการแปรรูป ปตท. โดย ปตท. ขอจัดตั้งบริษัทลูก โดยอาศัยมาตรา ๗ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัดภายหลัง เพื่อกำหนดระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และจะโอนธุรกิจน้ำมันและก๊าซธรรมชาติไปยังบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติจึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปตท. จะแปรสภาพเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ ได้หรือไม่ ทั้งนี้ ภายหลังจากการแปรสภาพ ปตท. จะมีสถานะเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัทลูกกับบริษัทในเครือ โดย ปตท. จะไม่ดำเนินธุรกิจใด ๆ แต่จะยังคงอำนาจหน้าที่และสิทธิตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง เพื่อใช้สิทธิดังกล่าวสนับสนุนการดำเนินธุรกิจของบริษัทในเครือต่อไป

กรณีที่ไม่สามารถดำเนินการแปรสภาพ ปตท. ตามวรรคหนึ่งได้ หาก ปตท. ยังคงดำเนินกิจกรรมหลักอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาจเป็นธุรกิจน้ำมันหรือธุรกิจก๊าซ และให้บริษัทลูกดำเนินกิจกรรมอื่นที่เหลืออยู่ ปตท. จะดำเนินการได้หรือไม่ และขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากกรณีไม่สามารถแปรสภาพทั้งองค์การภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งได้ จะนำกิจการทั้งหมดของ ปตท. มาจัดตั้งบริษัทรวมทุนและบริษัทอื่น ๆ อีกหลายบริษัทในคราวเดียวกันตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๔๒ โดยกำหนดให้บริษัทรวมทุนจำกัดถือหุ้นในบริษัทลูกทั้งหมดไปในคราวเดียวกันได้หรือไม่ เพื่อให้ ปตท. ยังสามารถคงสภาพการทำธุรกิจในรูปแบบบริษัทในเครือได้ต่อไปตามโครงสร้างที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี อันจะมีผลเป็นการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันกับคู่แข่งในในตลาดปัจจุบันที่เปิดเสรีและมีการแข่งขันอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจน้ำมันและการค้าปลีก

ประเด็นที่สาม ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๔๒ ปตท. จะโอนสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาที่มีกับบุคคลภายนอกให้แก่บริษัทลูกแต่ละบริษัทตามที่เหมาะสมและสมควรตามสภาพธุรกิจของบริษัทลูกได้หรือไม่ เนื่องจากในปัจจุบัน ปตท. ดำเนินธุรกิจหลากหลาย เมื่อแปรสภาพ ปตท. เป็นบริษัทย่อยแล้วจึงควรกระจายสิทธิและหน้าที่ที่บุคคลภายนอกมีกับ ปตท. ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับธุรกิจของแต่ละบริษัท และการโอนสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวจะก่อให้เกิดภาวะภาษีแก่ ปตท. หรือบริษัทลูกผู้รับโอนสิทธิตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๔๒ หรือไม่ เนื่องจากอาจจะเป็นการก่อหรือตั้งสิทธิเรียกร้องใหม่ให้แก่ผู้มีเงินได้และเกิดภาวะภาษีเงินได้ ภาษีนิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะและอากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้นโดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกรมสรรพากร) และผู้แทนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในประเด็นนี้ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า แนวทางการแปรรูป ปตท. โดยอาศัยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ นั้น จะมีการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด เพื่อดำเนินธุรกิจน้ำมันและก๊าซธรรมชาติครบวงจร ในลักษณะเป็น Operating Holding Structure โดยมี ปตท. รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดในขั้นต้น จากนั้น เมื่อตลาดทุนเอื้ออำนวยจึงจะเปลี่ยนสภาพบริษัท ปตท. จำกัด เป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพื่อเป็นบริษัทรวมทุน (Holding Company) ในการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ต่อไป โดย ปตท. ยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีรูปแบบเป็นองค์การของรัฐอยู่เช่นเดิม แต่จะไม่ดำเนินธุรกิจใด ๆ คงมีแต่อำนาจและ

สิทธิตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ เท่านั้น เพื่อใช้สิทธิดังกล่าวสนับสนุนการดำเนินธุรกิจของบริษัทในเครือต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ ได้จัดตั้ง ปตท. ขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินธุรกิจปิโตรเลียม^๑ โดยมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ ปตท. มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม อันได้แก่ การสำรวจ พัฒนา ผลิต จัดหา กักเก็บ สะสม สรรอง เก็บรักษา นำเข้า ส่งออก ขนส่ง ซื่อ ขยาย และจำหน่ายปิโตรเลียม ตลอดจนประกอบอุตสาหกรรมเคมีปิโตรเลียม^๓ และรวมถึงการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับหรือสนับสนุนการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมด้วย ทั้งนี้โดยประสงค์จะให้ ปตท. เป็นผู้ประกอบกิจการธุรกิจปิโตรเลียม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจและความ

^๑ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากการประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นกิจการอุตสาหกรรมด้านสาธารณูปโภคประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ แต่หน่วยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสำรวจ ผลิต ขนส่ง และจำหน่ายปิโตรเลียมที่เป็นของทางราชการยังมีขนาดไม่เหมาะสม โดยกระจัดกระจายขึ้นอยู่กึ่งส่วนราชการและองค์การของรัฐหลายแห่งเป็นเหตุให้การประกอบธุรกิจปิโตรเลียมเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ สมควรรวมหน่วยปฏิบัติงานดังกล่าวบางหน่วยและจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อดำเนินธุรกิจปิโตรเลียม ตั้งแต่การสำรวจหาปิโตรเลียมไปจนถึงการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ได้จากการกลั่นปิโตรเลียม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและความมั่นคงของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น.

^๒ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งการปิโตรเลียมขึ้นเรียกว่า "การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย" เรียกโดยย่อว่า "ปตท." และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า "PETROLEUM AUTHORITY OF THAILAND" เรียกโดยย่อว่า "PTT"

ให้ ปตท. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม รวมถึงการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับหรือสนับสนุนการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม เพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน

ให้ ปตท. มีตราเครื่องหมายของ ปตท. รูปลักษณะของตราเครื่องหมายให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด.

^๓ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"ปิโตรเลียม" หมายความว่า ปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม และให้หมายความรวมถึงน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย

"ธุรกิจปิโตรเลียม" หมายความว่า การสำรวจ พัฒนา ผลิต จัดหา กักเก็บ สะสม สรรอง เก็บรักษา นำเข้า ส่งออก ขนส่ง ซื่อ ขยาย และจำหน่ายปิโตรเลียม ตลอดจนประกอบอุตสาหกรรมเคมีปิโตรเลียม

มั่นคงของประเทศ ฉะนั้น หากกำหนดแนวทางการแปรรูปดังกล่าวข้างต้น จะทำให้ ปตท. กลายเป็น รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีการดำเนินการใด ๆ ในธุรกิจปิโตรเลียม คงมีแต่เพียงอำนาจและสิทธิตามกฎหมาย เท่านั้น กรณีย่อมเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ ในการจัดตั้ง ปตท. และวัตถุประสงค์ของ ปตท. ตามบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้เคยวินิจฉัยให้ความเห็นใน ประเด็นนี้ไว้แล้วในบันทึก เรื่องปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด และการพัฒนาทำอากาศยานที่เกี่ยวข้อง^๔

ส่วนการที่จะให้ ปตท. ยังคงดำเนินกิจกรรมหลักอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาจเป็นธุรกิจ น้ำมันหรือธุรกิจก๊าซ และให้บริษัทลูกดำเนินกิจกรรมอื่นที่เหลืออยู่นั้น เห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๗ (๑๑) (๑๒) และ (๑๓)^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยฯ ปตท. มีอำนาจกระทำ กิจการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ โดยอาจจัดตั้งบริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจ ปิโตรเลียม หรืออาจจะเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการของ ปตท. หรืออาจจะว่าจ้างบุคคลอื่นประกอบธุรกิจปิโตรเลียมก็ได้ อีกทั้ง ปตท. ยังสามารถจัดตั้งบริษัทลูกเพื่อประกอบธุรกิจปิโตรเลียมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่า ปตท. จะมี อำนาจดำเนินการตามที่กล่าวมาก็ตาม ก็มีได้หมายความว่าบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจแก่บริษัท

^๔ บันทึก เรื่องปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการแปรสภาพทำอากาศยานแห่งประเทศไทย บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด และการพัฒนาทำอากาศยานที่เกี่ยวข้อง ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๘๐ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๕๒๓/๒๕๔๓).

^๕ มาตรา ๗ ให้ ปตท. มีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ตามมาตรา ๕ และ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑๑.

๑๑.

(๑๑) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจปิโตรเลียม

(๑๒) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประโยชน์แก่ กิจการของ ปตท.

(๑๓) ว่าจ้างหรือรับจ้างประกอบธุรกิจปิโตรเลียม

๑๑.

๑๑.

จำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีฐานะเป็นบริษัทลูกของ ปตท. กลายเป็นผู้มีอำนาจดำเนินธุรกิจปิโตรเลียมแทน ปตท. โดยสิ้นเชิง เพราะ ปตท. ยังต้องมีหน้าที่ที่จะดำเนินธุรกิจปิโตรเลียมตราบเท่าที่กฎหมายจัดตั้งยังมีผลใช้บังคับ ดังนั้น การจัดตั้งบริษัทเพื่อดำเนินธุรกิจปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ ปตท. ดำเนินการบางธุรกิจโดยอาจเป็นธุรกิจน้ำมันหรือธุรกิจก๊าซเท่านั้น และให้บริษัทลูกดำเนินกิจกรรมอื่นที่เหลืออยู่ จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง ปตท. ของพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และวัตถุประสงค์ของ ปตท. ในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเช่นกัน

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เจตนารมณ์ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็เพื่อให้รัฐมีกฎหมายที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด ทั้งนี้ บริษัทที่จัดตั้งขึ้นยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งพนักงานยังมีฐานะเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม^๖ ซึ่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ไม่ได้กำหนดบังคับว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่มีรูปแบบเป็นองค์การของรัฐเพื่อเป็นองค์กรธุรกิจในรูปแบบของบริษัท จะต้องเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น แต่หากได้กำหนดให้มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว การดำเนินการก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตาม

^๖ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ จากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้.

กระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และโดยที่มาตรา ๒๒^๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการนำรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทเดียวหรือหลายบริษัท ดังนั้น กรณีที่มีการเปลี่ยนทุนของ ปตท. เป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทรวมทุนและบริษัทอื่น ๆ อีกหลายบริษัทในคราวเดียวกันตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๒ วรรคสาม ด้วย บริษัทรวมทุนจำกัดจึงไม่สามารถถือหุ้นทั้งหมดในบริษัทลูกที่จัดตั้งขึ้นได้ เพราะขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว

ประเด็นที่สาม เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ นั้น การเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ในเรื่องที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙^๔ เกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งโดยคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และ

^๓ มาตรา ๒๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้ว ให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใด ๆ อันเกี่ยวแก่การนั้น

ให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับ

เมื่อมีการจดทะเบียนบริษัทตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้การดำเนินกิจการของบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และให้รายงานต่าง ๆ เกี่ยวกับบริษัทที่ได้จดทะเบียนไว้มีผลบังคับใช้ต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

^๔ มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

(๒) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้พิจารณารายงานรายละเอียดที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทกำหนดและเสนอแนะ เมื่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอดังกล่าวแล้ว ก็จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป ตามมาตรา ๒๑^๙ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน การกำหนดสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาที่ ปตท. ต่อบุคคลภายนอกให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นแต่ละบริษัท เป็นรายละเอียดที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะต้องกำหนดตามมาตรา ๑๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ และดำเนินการตามกระบวนการที่กล่าวมา ซึ่งโดยหลักก็จะต้องพิจารณาตามความเหมาะสมตามสภาพของกิจการของบริษัทที่จะจัดตั้ง และบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจฯ ที่จะโอนไปเป็นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้น หรือของ

(๓) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

(๔) กำหนดชื่อของบริษัท

(๕) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก

(๖) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

(๗) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๘) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

(๙) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่อง ตาม (๑) (๒) (๗) และ (๘)

(๑๐) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๑๙ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอดังกล่าวของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป.

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น.

กระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ในวันที่จดทะเบียนบริษัท ตามมาตรา ๒๔^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ดังนั้น กรณีจึงมิใช่เป็นอำนาจหน้าที่ของ ปตท. ที่จะเป็นผู้ดำเนินการโอนสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาที่มีต่อบุคคลภายนอกแต่อย่างใด

ส่วนในประเด็นข้อหาหรือที่ว่า การโอนสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวจะก่อให้เกิดภาวะภาษีแก่ ปตท. หรือบริษัทลูกผู้รับโอนสิทธิตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ในชั้นนี้ยังไม่มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้น จึงไม่อาจวินิจฉัยให้ความเห็นในประเด็นข้อหาข้อนี้ได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๔๔

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๑} มาตรา ๒๔ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

เลขเสร็จ

55/2501

เรื่อง

บันทึก

เรื่อง การค้าประกันของกระทรวงการคลังหรือรัฐบาล

เนื้อหา

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้แจ้งมาโดยหนังสือ ด่วนมาก ที่ 2330/2501 ลงวันที่ 7 เมษายน 2501 ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ในการที่ กระทรวงการคลังหรือรัฐบาลเป็นผู้ค้าประกันลูกหนี้เพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ นั้น กระทรวงการคลังหรือรัฐบาลจะทำสัญญาเป็นผู้ค้าประกันได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่ว ๆ ไป หรือว่าการเข้าค้าประกันของกระทรวงการคลังหรือรัฐบาลนั้นจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติกู้เงิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 2) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอ เสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาที่ว่ารัฐบาลจะทำสัญญาเป็นผู้ค้าประกันลูกหนี้เพื่อชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่ว ๆ ไป หรือว่าการเข้าค้าประกันเช่นนั้น จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติกู้เงินนั้น ปัญหาอย่างเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาและเสนอความเห็นมาครั้งหนึ่งแล้วในเรื่องการกู้เงินธนาคารโลก สำหรับการรถไฟ โดยหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 2539/2498 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2498 มีใจความว่า ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือประเพณีของไทยไม่มี และไม่เคยมีบทบัญญัติ หรือหลักปฏิบัติว่า การที่รัฐบาลจะทำสัญญาค้าประกันเงินกู้ ไม่ว่าจะจากธนาคารโลกหรือบุคคลใด ๆ จะต้องขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรหรือต้องออกกฎหมายโดยเฉพาะสำหรับการนั้น แต่การที่จะ ออกกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวย่อมทำได้โดยเสนอเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตาม ความในมาตรา 73 แห่งรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ทั้งนี้ก็เช่นเดียวกับการกู้เงินซึ่งแม้ไม่มีความจำเป็นตาม กฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลนิยมออกเป็นพระราชบัญญัติ เข้าใจว่าเนื่องด้วยการรับจ่ายเงินกู้นั้น จะต้องตั้งไว้ในงบประมาณซึ่งต้องทำเป็นพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 69 อย่างไรก็ดี การ

เข้าเป็นผู้ค้ำประกันของรัฐบาลนั้น แม้อาจทำได้ก็เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ใช้อาจจะมีอำนาจเช่นบุคคลธรรมดาทั่ว ๆ ไป ซึ่งจะเข้าทำ สัญญาค้ำประกันผู้ใดในกรณีใด ๆ ก็ได้ตามลำพังใจหาไม่ได้ และถ้าเมื่อใดจะต้องชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ ตามสัญญาค้ำประกันจำนวนเงินที่จะต้องชำระนั้นจะต้องตั้งจ่ายไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ

(2) ส่วนกระทรวงการคลังนั้นเป็นกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีอำนาจและหน้าที่เฉพาะที่มีกฎหมายบัญญัติให้ไว้ ซึ่งเท่าที่ได้ตรวจค้นในเวลาจำกัดยังไม่พบบทบัญญัติทั่วไปในกฎหมายใดซึ่งระบุให้อำนาจ กระทรวงการคลังทำสัญญาค้ำประกันได้ แต่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2496 มาตรา 10 มีข้อความว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษาการ ฯลฯ และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน ตามความในประโยคที่ขีดสัญญประกาศไว้ นั้น เป็นบทบัญญัติที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ และไม่เคยมี ข้อความเช่นนี้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมฉบับก่อน ๆ เห็นว่า ตามบทบัญญัติที่ เพิ่มขึ้นนี้ ถ้ามีมติของคณะรัฐมนตรีให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน กระทรวงการคลังก็น่าจะเข้าทำสัญญา เป็นผู้ค้ำประกันลูกหนี้รายใด ๆ ได้โดยมติดคณะรัฐมนตรี

(3) ความเห็นใน (1) และ (2) นั้น เป็นหลักทั่วไปก่อนที่จะได้เสนอความเห็นลงวันที่ 9 สิงหาคม 2498 มา ต่อจากนั้นได้ตราพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและการธนาคารระหว่างประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 ขึ้นเป็นกรณีพิเศษซึ่งตามมาตรา 3 ซึ่งเพิ่มมาตรา 5 ทวิ ขึ้นอีกมาตราหนึ่งมีความว่า

ให้รัฐมนตรีมีอำนาจถือประโยชน์จากสมาชิกภาพในธนาคารระหว่างประเทศทำการ แทนรัฐบาลเพื่อกู้เงินและค้ำประกันการกู้เงินของรัฐบาลหรือองค์การรัฐบาลจากธนาคารระหว่าง ประเทศตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่จะตกลงกัน

การกู้เงินดังกล่าวจะเป็นผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ

บทบัญญัติมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่การกู้เงินและการค้ำประกันการกู้เงินซึ่งได้กระทำ ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2498 เป็นต้นไป

ความในมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่ระบุไว้ชัดแจ้งว่า การกู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศจะต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ และระบุให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำการแทนรัฐบาลเพื่อกู้เงินและค้ำประกันการกู้เงินของรัฐบาลหรือองค์การรัฐบาลจากธนาคารระหว่างประเทศได้โดยอำนาจกฎหมายด้วย ทั้งนี้ ไม่เกี่ยวกับการกู้เงินจากที่อื่น และเฉพาะการค้ำประกันนั้น แม้ที่เกี่ยวกับธนาคารระหว่างประเทศก็หาต้องบัญญัติเป็นกฎหมายไม่ เพราะการกู้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ดูจะเป็นการเพียงพอแก่ความประสงค์อยู่แล้ว

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน 2501

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เลขที่

๕๕๙/๒๕๔๕

เรื่อง

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานภาพของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เนื้อหา

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีหนังสือที่ ๕๓๐/๒๐/๖๙๔ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยการแปรรูปมาจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ปัจจุบันมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในอัตราร้อยละ ๖๙ ของหุ้นทั้งหมดที่ออกจำหน่ายแล้วของบริษัท และจากการพิจารณาคำนิยาม "หน่วยงานของรัฐ" ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา จึงมีนัยต้องพิจารณาว่า สถานะรัฐวิสาหกิจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังอยู่ในความหมายของบทนิยาม คำว่า "หน่วยงานของรัฐ" ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และกรณีมีเหตุการณ์คาบเกี่ยวต่อเนื่องระหว่างการแปรรูปองค์กรตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว โดยมีข้อเท็จจริงและรายละเอียด ดังนี้

๑. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ได้ว่าจ้างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จัดพิมพ์คู่มือป้องกันน้ำมันมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อประมาณเดือนกันยายน ๒๕๔๓ ปตท. ได้ว่าจ้างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพิมพ์คู่มือป้องกันพิเศษตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการขนส่ง โดยมีกรมการขนส่งทางบกเป็นผู้แจกจ่ายคู่มือป้องกันพิเศษมีระยะเวลา ๓ งวด ดังนี้

งวดที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๓

งวดที่ ๒ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓

งวดที่ ๓ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๓

ในการดำเนินการโครงการคูปองน้ำมันพิเศษดังกล่าวปรากฏว่ามีการปลอมแปลงคูปองน้ำมันพิเศษเข้ารับน้ำมันจาก ปตท. ทำให้ ปตท. เสียหาย เป็นมูลค่าประมาณ ๖๓ ล้านบาท ปตท. ได้ดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญากล่าวหาบุคคลในโรงพิมพ์ที่รับจ้างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพิมพ์คูปองน้ำมันพิเศษ ๒ คน ว่าร่วมกันทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ๒ คน จัดพิมพ์คูปองน้ำมันปลอม คดีอยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนให้ดำเนินการตามกฎหมาย เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว ปตท. ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

๒. ต่อมาในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้แปรรูปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และมีการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ จึงเป็นรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังไม่ได้ถือหุ้น ๑๐๐% ในกรณีความเสียหายจากคูปองน้ำมันปลอม บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พิจารณาข้อเท็จจริงจากการสอบสวนแล้วมีความเห็นว่า ความเสียหายดังกล่าวเกิดจากความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในการจัดพิมพ์คูปองน้ำมันพิเศษที่ได้ดำเนินงานในความรับผิดชอบไปว่าจ้างโรงพิมพ์ภายนอก และขาดความระมัดระวังจนเกิดช่องทางทุจริตปลอมแปลงคูปองน้ำมันพิเศษ นำไปเบิกน้ำมันจาก ปตท. จนเกิดความเสียหายประมาณ ๖๓ ล้านบาท และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ การจ้างพิมพ์คูปองน้ำมันพิเศษในโรงพิมพ์ภายนอกเป็นการจ้างโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงต้องรับผิด ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้แปรรูป ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็เป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติ การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจจึงต้องเสนอเรื่องต่อสำนักงานอัยการสูงสุดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่เนื่องจากมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลัก

เกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ กรณีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐมีความรับผิดทางละเมิด ซึ่งกรณีนี้พนักงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ จึงเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าว ที่กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่เนื่องจากสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจของ ปตท. มี ๒ กรณี คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งในช่วงเวลาที่เกิดเหตุเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และปัจจุบันเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่จะต้องลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ เพื่อให้การดำเนินการในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการปลอมคู่มือน้ำมันพิเศษนี้ได้ดำเนินต่อไป บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงได้ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าวไปก่อน

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

๑. จากข้อเท็จจริงข้างต้น ความเสียหายในเรื่องนี้อยู่ในช่วงเวลาที่ยังคงเป็นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ แต่ในเวลาลงนามในคำสั่งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้แปรรูปจากรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามขั้นตอนและวิธีการที่ได้บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดถูกต้องและใช้บังคับได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่

๒. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่

๓. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีสภาพเป็น "หน่วยงานของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมีใช้หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่อยู่ในบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยเหตุนี้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ไม่มีข้อห้ามใดหากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ประสงค์จะให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่ตั้งร่วมกันดังกล่าวดำเนินการสอบข้อเท็จจริงต่อไป เพราะเป็นเรื่องของความสมัครใจที่จะกระทำได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๕

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานอื่นใด

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย.

เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖/๒๕๕๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ทท ๐๒๐๒/๑๑ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารขอหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ในช่วงเวลาที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ยังไม่แล้วเสร็จ ดังนี้

๑. ตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม และในบทเฉพาะกาลมาตรา ๘๐ บัญญัติว่า ในวาระเริ่มแรกที่มีการคัดเลือกและแต่งตั้ง กทช. ยังไม่แล้วเสร็จ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ กรมไปรษณีย์โทรเลข และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาตและการกำกับดูแลหรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติจนถึงวันพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ แต่ในระหว่างนั้น จะพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการเพิ่มเติมไม่ได้

๒. ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติถึงการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. ๒๔๗๗ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

๓. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้แปลงสภาพเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) แล้ว ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติ

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งขณะนี้บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ที่มีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายอยู่ในการกำกับของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

๔. โดยที่ขณะนี้พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลใช้บังคับแล้ว แต่การแต่งตั้ง กทช. ยังไม่แล้วเสร็จ ทำให้ไม่อาจบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้โดยสมบูรณ์ เป็นเหตุให้มีการเรียกร้องจากผู้บริโภคผ่านคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สภาผู้แทนราษฎร และจากผู้ประกอบกิจการ ให้มีการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ในระหว่างที่การแต่งตั้ง กทช. ยังไม่แล้วเสร็จ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักการของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจึงขอหารือว่า ในระหว่างที่การแต่งตั้ง กทช. ยังไม่แล้วเสร็จ การดำเนินการกำกับให้มีการคุ้มครองผู้บริโภคและสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งมีใช้การจัดสรรคลื่นความถี่ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมเป็นการเพิ่มเติม เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักการของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เช่น การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ การกำหนดอัตราค่าบริการ การสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการเรียกเก็บค่าเช่าต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคม จะกระทำการโดยบุคคลดังต่อไปนี้ได้หรือไม่ เพียงใด กล่าวคือ

๔.๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

๔.๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการสื่อสารตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและกำกับบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

และการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๑ และตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙

นอกจากนี้ ขอให้แจ้งข้อเสนอแนะเพิ่มเติมนอกเหนือจากประเด็นที่ขอหารือถ้ามี เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวในช่วงที่การแต่งตั้ง กทช. ยังไม่แล้วเสร็จ ซึ่งเป็นช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมาย ให้สามารถควบคุมและกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์ของประชาชน เท่าที่จะเป็นไปได้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (กรมไปรษณีย์โทรเลข) แล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะดำเนินการกำกับให้มีการคุ้มครองผู้บริโภคและสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งมีใช้การจัดสรรคลื่นความถี่หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมเพิ่มเติม เช่น การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ การกำหนดอัตราค่าบริการ การสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการเรียกเก็บค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคม ได้หรือไม่ เห็นว่า เดิมการประกอบกิจการโทรคมนาคมอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์พุทธศักราช ๒๔๗๗ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘ และสัญญาร่วมการงานที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยทำกับเอกชน ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อจัดให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งเป็นองค์กฤษฎีกาทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคม ดังนั้น การคุ้มครองผู้บริโภคและการสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมจึงอยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ(กทช.) (มาตรา ๕๑^๑ (๘) (๙) (๑๐)

^๑ มาตรา ๕๑ ให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑๑) (๑๒) (๑๓) และ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยเฉพาะหมวด ๔ สิทธิของผู้รับใบอนุญาต หมวด ๕ สิทธิของผู้ให้บริการ หมวด ๖ สัญญาให้บริการโทรคมนาคม และหมวด ๗ ค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเมื่อการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ยังไม่แล้วเสร็จ การใช้บังคับบทบัญญัติข้างต้นจึงยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทั้งสอง และนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑(๘)^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

ฯ

ฯ

(๘) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้เป็นธรรมต่อผู้ให้บริการและผู้ให้บริการโทรคมนาคม หรือระหว่างผู้ให้บริการกิจการโทรคมนาคม

(๙) จัดทำแผนเลขหมายโทรคมนาคมและอนุญาตให้ผู้ประกอบการใช้เลขหมายโทรคมนาคม

(๑๐) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและกระบวนการรับคำร้องเรียนของผู้บริโภค

(๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันโดยทางโทรคมนาคม

(๑๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคุ้มครองและการกำหนดสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคม

(๑๓) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม

(๑๔) กำหนดมาตรการให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคมและกิจการที่เกี่ยวข้อง และกระจายบริการด้านโทรคมนาคมให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

ฯ

ฯ

^๒ มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

ฯ

ฯ

แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ วางระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบระเบียบนั้นแล้วย่อมใช้บังคับได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะนี้ผู้มีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายมีเพียงองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซึ่งปัจจุบันคือ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งยังมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ และการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ส่วนผู้ประกอบการโทรคมนาคมอื่นเป็นเพียงผู้ประกอบการภายใต้สัญญาร่วมกิจการงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยเท่านั้น ดังนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับย่อมอาศัยอำนาจในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามมาตรา ๑๑(๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีกำกับดูแลการดำเนินกิจการโทรคมนาคมของรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งได้ ซึ่งที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีก็เคยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำกับดูแลการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจมาแล้ว เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลกิจการประปาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการติดตามการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้น ทั้งนี้ จนกว่าการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) จะแล้วเสร็จ

อนึ่ง การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑(๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จะต้องเป็นไปเพื่อการกำกับดูแลบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเท่านั้น โดยจะต้องไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ประกอบการเอกชนตามสัญญาที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยทำไว้กับเอกชน เนื่องจากมาตรา ๓๓๕ (๒)^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๘๐^๔ แห่งพระราช

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

(๙) ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

ระเบียบตาม (๘) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้.

^๓ มาตรา ๓๓๕ ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

บัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการเอกชนยังคงมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิมตามที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา นั้นต่อไปจนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลง และหากจะมีการทำความตกลงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ก็จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการลดหรือจำกัด

(๒) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๐ มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไป ตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ กฎหมายที่จะตราขึ้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ซึ่งมีผลสมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น จะสิ้นสุด

๗๗

๗๗

^๔ มาตรา ๔๐ ในการประกอบกิจการโทรคมนาคมของการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๓๙ ถ้าหน่วยงานดังกล่าวได้มีการให้อุญาต สัมปทาน หรือสัญญาแก่ผู้ใดเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาผู้นั้นยังคงมีสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิมตามที่ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นต่อไป จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลง

การประกอบกิจการโทรคมนาคมของผู้ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาตามวรรคหนึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ และตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดบนพื้นฐานของหลักการการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม ในการนี้ ให้ถือว่าผู้นั้นมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย และในการกระทำความผิดใดตามพระราชบัญญัตินี้ที่ถือเป็นเหตุให้คณะกรรมการมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ ถ้าเป็นการกระทำของผู้ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นได้

การทำความตกลงเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา โดยมีใช้เป็นการลด หรือจำกัดสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น มิให้ถือว่าเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญารายใดทำความตกลงกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เพื่อเปลี่ยนการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น เป็นการได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการดำเนินการออกใบอนุญาตให้กับผู้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น โดยให้ได้รับสิทธิประกอบกิจการโทรคมนาคมตามขอบเขตการให้บริการเดิมที่คู่กรณีได้ตกลงกันและตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ การออกใบอนุญาตให้นำมาตรา ๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้นำความในมาตรานี้มาใช้บังคับกับผู้ได้รับอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญารายใดจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

สิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ของการอนุญาต สัมปทาน หรือ สัญญานั้น

ประเด็นที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและกำกับบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๑ และตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ จะดำเนินการกำกับให้มีการคุ้มครองผู้บริโภคและสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งมีใช้การจัดสรรคลื่นความถี่หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมเพิ่มเติม เช่น การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ การกำหนดอัตราค่าบริการ การสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการเรียกเก็บค่าเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมและการจัดสรรเลขหมายโทรคมนาคมได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีสามารถออกระเบียบได้ตามที่ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องรับผิดชอบในงานของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ ประกอบกับมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๑^๖ ที่

^๕ มาตรา ๒๐ ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ในกระทรวงหนึ่ง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ โดยจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย

ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนก็ได้

^๖ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๒/ว.๖๐ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๒๑ ลงนามโดยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี(นายปลั่ง มีจุล) แจ้งให้กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ทราบว่า ด้วยในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๑ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า การถือหุ้นและการควบคุมการบริหารงานของบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่เป็นอยู่ขณะนี้ยังไม่เหมาะสม การถือหุ้นควรให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือ ส่วนการควบคุม

กำหนดให้กระทรวงการคลังมอบอำนาจในการควบคุมบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจทั้งในด้านนโยบายและการบริหารให้แก่กระทรวงเจ้าสังกัดของบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เพื่อจะได้ควบคุมนโยบายและการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้โดยนาระเบียบที่นายกรัฐมนตรีกำหนดมาใช้ในการกำกับดูแลบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และการสื่อสารแห่งประเทศไทยต่อไปได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)
รองเลขาธิการฯ รักษาราชการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๔๖

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การบริหารงานของบริษัท ควรให้กระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้ควบคุม เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล จึงได้มีมติให้กระทรวงทบวงกรมต่างๆ โอนหุ้นที่มีอยู่ให้กับกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือ และให้กระทรวงการคลังมอบอำนาจในการควบคุมบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจทั้งในด้านนโยบายและการบริหารให้แก่กระทรวงเจ้าสังกัดของบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เพื่อจะได้ควบคุมนโยบายและการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลต่อไป.

เลขשר׳׳

๕๖๓/๒๕๔๔

เรื่อง

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

เนื้อหา

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ได้มีหนังสือ ที่ ๕๒๐/๐๐/๑๑๗๑ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๔ ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๔ อนุมัติให้เปลี่ยนทุนของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เป็นหุ้น และจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ขึ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งโดยผลของการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เมื่อบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นเมื่อใด บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของ ปตท. ย่อมโอนไปเป็นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ส่วน ปตท. และพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑ ก็จะถูกยุบเลิกและยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ได้รับสิทธิเดิมทั้งปวงของ ปตท. ก็ตาม แต่ก็มิใช่นหน่วยงานราชการบางแห่งที่มีความเห็นว่า การเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ เป็นการโอนสิทธิจากรัฐวิสาหกิจเดิมมายังบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จึงถือว่าบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นคนละนิติบุคคลกับรัฐวิสาหกิจเดิม ดังนั้น จึงไม่อาจใช้สิทธิเดิมของรัฐวิสาหกิจได้โดยตรง และจากผลของการตีความกฎหมายในแนวทางดังกล่าวจะทำให้ บมจ. ปตท. ต้องได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวางในกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับเนื่องจากจะไม่สามารถสืบสิทธิจาก ปตท. ได้ เช่น กรณีภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยสรรพสามิตอากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และการยกเว้นค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการรับโอนใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ ผลกระทบดังกล่าวจะไม่ได้มีผลเฉพาะการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของ ปตท. เท่านั้น แต่จะมีผลกระทบต่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ในอนาคตทั้งหมดด้วย

ปตท. มีความเห็นว่า ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญ จึงขอหารือ ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยเป็นแนวทางปฏิบัติแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลายต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวข้างต้น โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร) และผู้แทนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ในเรื่องนี้มีประเด็นข้อหารือว่า เมื่อมีการจัดตั้งบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน)โดยวิธีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว สิทธิและหน้าที่ของ ปตท. ที่มีอยู่เดิม ตามประมวลรัษฎากร กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร และกฎหมายอื่นจะโอนมาเป็นของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน)หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า

การแปลงสภาพ ปตท. เป็นบริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน) โดยเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และโอนกิจการของ ปตท. ไปให้บริษัทดังกล่าวทั้งหมดซึ่ง คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๔ โดยกำหนดให้จดทะเบียนบริษัทในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ นั้น การจดทะเบียนบริษัทดังกล่าวย่อมมีผลทำให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นนิติบุคคลต่างหากจาก ปตท. ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑

แต่โดยที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็น กฎหมายที่มุ่งหมายใช้บังคับกับการเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรของรัฐ จากรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะให้มาอยู่ในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยผลของกฎหมาย (corporatization) โดยไม่ต้องไปดำเนินการตามกระบวนการปกติทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด การแปลงสภาพ ปตท. เป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยวิธีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเป็นแต่เพียงการเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบการบริหาร โดยกฎหมายมุ่งหมายให้การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่มีการชะงัก

(continuity) เสมือนบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุนี้จึงมีมาตรา ๒๔^๑ และ มาตรา ๒๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ขึ้น เพื่อบัญญัติถึงการสืบสิทธิและหน้าที่ที่จะ ดำเนินต่อเนื่องกันไปเป็นการเฉพาะ โดยมาตรา ๒๔ ดังกล่าวบัญญัติว่า ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตาม มาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ ของรัฐวิสาหกิจ (ทั้งนี้ ตามที่ คณะรัฐมนตรีอนุมัติ) โอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี ในเมื่อร่างพระ ราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเล็กกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ที่จะใช้ บังคับต่อไปนั้น ได้กำหนดให้กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นอันยกเลิกไปตั้งแต ่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไป^๓ บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของ ปตท. จึง

^๑ มาตรา ๒๔ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสิน ทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่ กรณีนี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้ กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับ เจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของ แผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราช พักสุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดิน ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด.

^๒ มาตรา ๒๖ ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมี บทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การ ดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตาม กฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พลังงาน หรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรือดัดได้ตามที่กำหนดในพระราช กฤษฎีกา และอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา ๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการ ดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๓ ให้พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดดังต่อไปนี้เป็นอันยกเลิกตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นไป

ยอมโอนมาเป็นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าวในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ดังนั้น บรรดาสิทธิและหน้าที่ของ ปตท. ที่มีอยู่อย่างไร และไม่ว่าจะเกิดขึ้นตามกฎหมายใด ๆ ทั้งหมดก็จะโอนมาเป็นของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อย่างเต็มรูปทั้งหมด เสมือนเป็นองค์เดิมที่จะดำเนินกิจการต่าง ๆ ต่อไป คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า สิทธิและหน้าที่ของ ปตท. ที่มีอยู่ ตามประมวลรัษฎากร กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร และกฎหมายอื่นใด ย่อมโอนมาเป็นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ด้วย ส่วนการดำเนินการต่าง ๆ ในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลทางกฎหมายโดยถูกต้องก็เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นรายกรณี และปรับวิธีปฏิบัติให้รับกับผลทางกฎหมายที่ให้ความเห็นไว้ข้างต้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๔

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(๑) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๑

(๒) พระราชกำหนดการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๓

(๓) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๗.

*ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๐๙๐๗ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรื่องเสรีจที่ ๓๖๖ /๒๕๔๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขอการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
เป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยได้มีหนังสือที่ คค ๒๓/๑๒๓ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จะได้นำดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น องค์การโทรศัพท์ฯขอเรียนหารือ ดังนี้

๑. การจัดตั้งเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ดังกล่าว จะมีผลทำให้บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ต้องสูญเสียสิทธิ หรือด้อยสิทธิ หรือหมดสิทธิ หรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิใด ๆ ตามสัญญาความร่วมมือการงาน ร่วมลงทุน หรือสัญญาอื่นใดที่องค์การโทรศัพท์ฯ ได้กระทำไว้ต่อคู่สัญญาก่อนการจดทะเบียนเป็นบริษัทฯ หรือไม่

๒. อำนาจ สิทธิหน้าที่ ตลอดจนเงื่อนไขใด ๆ ที่กำหนดไว้ในสัญญาที่องค์การโทรศัพท์ฯ ได้กระทำไว้ก่อนการจดทะเบียนเป็นบริษัทฯ จะยังคงโอนผูกพันต่อบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) หรือไม่

๓. คู่สัญญาจะสามารถยกเหตุการณ์ที่องค์การโทรศัพท์ฯ จดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นข้อไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ได้กระทำไว้กับองค์การโทรศัพท์ฯ เดิมได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือขอองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) โดยรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง) ประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การจัดตั้งบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยแปลงสภาพมาจาก ทศท. ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีผลทำให้บริษัทดังกล่าวต้องสูญเสียสิทธิ หรือด้อยสิทธิ หรือหมดสิทธิ หรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิใดๆ ตามสัญญาร่วมกิจการงาน ร่วมลงทุน หรือสัญญาอื่นใดที่ ทศท. ได้ทำไว้ต่อก่อนการจดทะเบียนเป็นบริษัทฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่มุ่งหมายใช้บังคับกับการเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรของรัฐจากรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะให้มาอยู่ในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยผลของกฎหมาย (corporatization) โดยไม่ต้องไปดำเนินการตามกระบวนการปกติทั่วไป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด การแปลงสภาพ ทศท. เป็น บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยวิธีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นแต่เพียงการเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบการบริหาร โดยกฎหมายมุ่งหมายให้การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่มีการชะงัก (continuity) เหมือนบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจ^๑

กรณีตามปัญหาข้อหาข้อนี้ หากคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้กำหนดให้สิทธิใดๆ ตามสัญญาร่วมกิจการงาน ร่วมลงทุน หรือสัญญาอื่นใดที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ได้ทำไว้ต่อก่อนการจดทะเบียนเป็นบริษัท โอนไปเป็นของ บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และได้ดำเนินการตามมาตรา ๑๙^๒ และมาตรา ๒๑^๓ แล้ว กล่าวคือ เสนอ

^๑ บันทึก เรื่อง การจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด(มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ (คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เรื่องเสรีที่ ๕๖๓/๒๕๔๔) ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๐๙๐๗ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔.

^๒ มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

(๒) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา และคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้ว ผลักจะ
 เป็นไปตามมาตรา ๒๔^๔ ที่กำหนดให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของ ทศท. โอน

(๓) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของ
 หุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

(๔) กำหนดชื่อของบริษัท

(๕) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก

(๖) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

(๗) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๘) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุดเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่มีการโอนกิจการของ
 รัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

(๙) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ
 กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (๑) (๒) (๗) และ (๘)

(๑๐) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย
 รัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ และในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนทุน
 เป็นหุ้นของหลายบริษัทนั้น จะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้ หรือรวมกิจการทั้งหมด หรือบางส่วนของหลาย
 รัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้

ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจัดทำขึ้นให้เปิดเผยต่อสาธารณชน เว้นแต่กรณี
 ที่อยู่ในระหว่างดำเนินการและอาจทำให้รัฐเสียหายประโยชน์.

^๓ มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัท ตาม
 มาตรา ๑๙ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง
 บริษัทได้ตามที่เห็นสมควร แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้ง
 บริษัทต่อไป.

^๔ มาตรา ๒๔ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสิน
 ทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลังแล้วแต่
 กรณี

ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่ง เป็นหน้าที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้
 กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการค้ำประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับ
 เจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดปล่อยภาระการค้ำประกันของกระทรวงการคลังนั้น

สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของ
 แผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย

ไปเป็นของบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ดังนั้น สิทธิใดๆ ตามสัญญาร่วมการงานร่วมลงทุน หรือสัญญาอื่นใดที่ ทศท. ได้กระทำไว้ต่อคู่สัญญาก่อนการจดทะเบียนเป็นบริษัทฯ ย่อมโอนไปยังบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด(มหาชน) นอกจากนี้ มาตรา ๒๖ วรรคสาม^๕ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจยังได้กำหนดรองรับว่า ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้คู่สัญญาที่มีสิทธิในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไป ซึ่งเป็นการรองรับความมีอยู่ของสัญญาเดิม ดังนั้น คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจึงย่อมยังคงมีสิทธิตามข้อตกลงในสัญญาเดิมทุกประการ

อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาว่า บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด(มหาชน) จะสูญเสียสิทธิ หรือด้อยสิทธิ หรือหมดสิทธิ หรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิใดๆ ตามสัญญาร่วมการงานร่วมลงทุนหรือสัญญาอื่นใด ที่ ทศท. ได้ทำไว้ต่อคู่สัญญาก่อนการจดทะเบียนเป็นบริษัทหรือไม่ ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ทำการแปลงสภาพควบคู่ไปด้วยว่า บริษัท

ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

^๕ มาตรา ๒๖ ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา ๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

๗๑๗

๗๑๗

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

๗๑๗

๗๑๗

ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด(มหาชน) จะสามารถปฏิบัติตามข้อตกลงของสัญญาที่มีอยู่ได้หรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาประกอบกับรายละเอียดของสัญญาต่างๆ อย่างรอบคอบ

ประเด็นที่ ๒ อำนาจ สิทธิหน้าที่ ตลอดจนเงื่อนไขใดๆ ที่กำหนดไว้ในสัญญาที่ ทศท. ได้กระทำไว้ก่อนการจดทะเบียนเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จะยังคงโอนผูกพันต่อ บริษัทฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า สิทธิหน้าที่ ตลอดจนเงื่อนไขใดๆ ที่กำหนดไว้ในสัญญาที่องค์การโทรศัพท์ฯ ได้กระทำไว้ก่อนการจดทะเบียนเป็นบริษัทฯ ยังคงผูกพัน บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่ ๑ แต่บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จะสามารถปฏิบัติตามข้อตกลงของสัญญาได้แค่ไหนเพียงใด ต้องพิจารณา รายละเอียดของสัญญาต่างๆ อย่างรอบคอบ

ประเด็นที่ ๓ คู่สัญญาจะสามารถยกเหตุการณ์ที่ ทศท. จดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นข้อไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ได้กระทำไว้กับ ทศท. เดิมได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า แม้การแปลงสภาพ ทศท. เป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ และโอนกิจการของ ทศท. ไปให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวทั้งหมด จะมีผลให้บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นนิติบุคคลต่างหากจาก ทศท. ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๓๗ ก็ตาม แต่มาตรา ๒๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ได้กำหนดให้บริษัทที่แปลงสภาพมาจากรัฐวิสาหกิจได้รับโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจเดิม ซึ่งสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจที่ประสงค์จะให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม เสมือนเป็นองค์กรเดียวกัน ดังนั้น เมื่อกรณีดังกล่าวมีบทบัญญัติรองรับไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว จึงเป็นการแปลงสภาพโดยผลของกฎหมาย มิใช่เป็นเรื่อง การเปลี่ยนคู่สัญญาซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญแห่งหนี้ที่ต้องตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติเรื่องการแปลงหนี้

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น.

ใหม่โดยการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ที่ต้องบังคับตามเรื่องการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๔๙^๗ และมาตรา ๓๐๖^๘ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา^๙ และแนวคำพิพากษากฎีกา^{๑๐} เกี่ยวกับการโอนกิจการระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งวินิจฉัยว่าไม่อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงไม่มีเหตุทำให้นิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาของ ทศท. กับ บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีผลระงับลงแต่อย่างใด คู่สัญญาเดิมของ ทศท. ในสัญญาร่วมการทำงานหรือสัญญาอื่นใด จึงไม่อาจยกเอาเหตุการเปลี่ยนนิติบุคคลคู่สัญญาดังกล่าวมาเป็นข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ทำไว้กับ ทศท. เดิมได้อย่างไรก็ตาม

^๗ มาตรา ๓๔๙ เมื่อคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทำสัญญาเปลี่ยนสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งหนี้ไซ้ ท่านว่าหนี้เป็นอันระงับสิ้นไปด้วยแปลงหนี้ใหม่

ถ้าทำหนี้มีเงื่อนไขให้กลายเป็นหนี้ปราศจากเงื่อนไขก็เพิ่มเต็มเงื่อนไขเข้าในหนี้อันปราศจากเงื่อนไขก็เปลี่ยนเงื่อนไขก็ ท่านถือว่าเป็นอันเปลี่ยนสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งหนี้

ถ้าแปลงหนี้ใหม่ด้วยเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ ท่านให้บังคับด้วยบทบัญญัติทั้งหลายแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยโอนสิทธิเรียกร้อง.

^๘ มาตรา ๓๐๖ การโอนหนี้อันจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหน้าที่คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือ ท่านว่าไม่สมบูรณ์ อนึ่งการโอนหนี้ที่ท่านว่าจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกได้แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้จะได้ยินยอมด้วยในการโอนนั้น คำบอกกล่าวหรือความยินยอมเช่นว่านี้ ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือ

ถ้าลูกหนี้ทำให้พอแก่ใจผู้โอนด้วยการใช้เงิน หรือด้วยประการอื่นเสียแต่ก่อนได้รับบอกกล่าว หรือก่อนได้ตกลงให้โอนไซ้ ลูกหนี้ก็เป็นอันหลุดพ้นจากหนี้

^๙ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการแปรสภาพการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด และการพัฒนาทำอากาศยานที่เกี่ยวข้อง (คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เรื่องเสร็จที่ ๕๒๓/๒๕๔๓) ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๘๘๐ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๓.

^{๑๐} คำพิพากษากฎีกาที่ ๒๕๑๖/๒๕๓๘ โจทก์ได้รับโอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนประชาบาลจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารฯ เป็นการโอน โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่อยู่ในบังคับบทบัญญัติว่าด้วยการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับการฟ้องผู้ต้องรับผิดชอบตามสัญญาจ้างเหมาและผู้ทำละเมิดเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าว จึงโอนมาเป็นของโจทก์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีข้อสังเกตว่า แม้โดยผลของกฎหมาย คู่สัญญาของ ทศท. จะไม่อาจยกเอาเหตุแห่งการแปลงสภาพ ทศท. เป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มาเป็นข้ออ้างในการไม่ปฏิบัติตามสัญญา เนื่องจากเป็นการดำเนินการโดยผลของกฎหมาย แต่เพื่อป้องกันข้อห่วงวุ่นเกรงต่างๆ ของหน่วยงานเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามสัญญาของ คู่สัญญาฝ่ายเอกชน การดำเนินการแปลงสภาพ ทศท. เป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ควรมีการเจรจาทำความเข้าใจกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนให้เรียบร้อยเสียก่อน อนึ่ง การแปลงสภาพ ทศท. จะต้องไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบ จำกัด ตามมาตรา ๘๐ วรรคสาม^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ กล่าวคือ ต้องไม่เป็นการลดหรือจำกัดสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ มิเช่นนั้นถือเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาซึ่งจะกระทำมิได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๕

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๑} มาตรา ๘๐ ๗๗

๗๗

การทำความเข้าใจเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา โดยมิใช่เป็นการลด หรือ จำกัดสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ของการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น มิให้ถือว่าเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของการอนุญาต สัมปทานหรือสัญญาดังกล่าว

เลขשרีจ

๒๕๒/๒๕๔๕

เรื่อง

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานภาพของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
ภายหลังการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

เนื้อหา

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ รส ๐๖๑๒/๐๑๗๒๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๔ เห็นชอบในการดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดของการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามนัยมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๔๒ พร้อมทั้งอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งต่อมาได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ขึ้นเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด และให้โอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ และโอนพนักงานทั้งหมดของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) นับแต่วันที่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยให้ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิมและไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นการเลิกจ้าง และให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นนายจ้างแทนตามมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามลำดับ พร้อมนี้ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชกำหนดการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ เป็นเหตุให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถูกยกเลิกไปโดยผลของกฎหมายดังกล่าว

จากข้อเท็จจริงข้างต้นจึงเกิดปัญหาทางกฎหมายว่าสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรลูกจ้างของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ จะยังคงอยู่หรือไม่ อย่างไร โดยหน่วยงานภายในของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีความเห็นทางกฎหมายแยกเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ความเห็นแรก เห็นว่า สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ยังคงมีสถานะภาพเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากการแปรรูปมิใช่เหตุให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต้องเลิกไปตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ นอกจากนี้ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้พนักงานการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นลูกจ้างของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และให้พนักงานดังกล่าวได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาทำงานของพนักงานการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นเวลาการทำงานในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยไม่ถือเป็นการเลิกจ้าง ทั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่จัดตั้งขึ้นนี้เป็นบริษัทที่กระทรวงการคลังมีทุนที่เป็นหุ้นรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และยังคงอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้เช่นเดียวกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ประกอบกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้การเปลี่ยนสภาพจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่เป็นการเลิกจ้าง พนักงานบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่โอนมาจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จึงยังเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และยังคงเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ดังนั้น สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจึงยังคงเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากยังคงมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้าของลูกจ้างทั้งหมด

ความเห็นที่สอง เห็นว่า สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย สิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ หรือนับแต่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ถูกยกเลิกไปตามผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เนื่องจากตามมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ ประกอบมาตรา ๕๑ แห่ง

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กร ลูกจ้างที่มีนายจ้างเป็นรัฐวิสาหกิจเดียวกันรวมตัวกันจัดตั้งขึ้น โดยสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้ง ขึ้นต้องมีสมาชิกที่เป็นลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจนั้นไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้าของลูกจ้างทั้งหมดใน รัฐวิสาหกิจนั้น และยังคงเป็นลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจนั้นตลอดเวลาที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจดังกล่าว และโดยที่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งได้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจโดยใช้ความเป็นลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียม แห่งประเทศไทยเป็นฐานในการใช้สิทธิ เมื่อการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถูกยกเลิกไปโดยผลของ กฎหมาย ย่อมทำให้สิทธิในฐานความเป็นลูกจ้างการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยสิ้นสุดลงไปด้วย สห ภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยซึ่งจะมีได้ก็แต่การใช้สิทธิความเป็นลูกจ้างของ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย โดยผลของกฎหมายเช่นกัน ส่วนบทบัญญัติในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๔๒ ที่ให้พนักงานที่โอนมาจากการปิโตรเลียมแห่ง ประเทศไทยได้รับเงินเดือน ค่าจ้างและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิมกับให้ถือว่า เวลาทำงานของพนักงานการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นเวลาการทำงานในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นการเลิกจ้างนั้น เป็นการบัญญัติสิทธิหน้าที่ระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ใน ฐานะนายจ้างที่จะต้องมีลูกจ้างเท่านั้น มิใช่การกำหนดสิทธิของลูกจ้างที่จะมีตามพระราชบัญญัติ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่อย่างไร

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่มีกฎหมายจัดตั้ง เป็นการเฉพาะเป็นบริษัท จำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น เพื่อให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้มีบรรทัดฐานในการบริหารพระราชบัญญัติ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อไป จึงขอหารือว่า

๑. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีฐานะเป็น องค์กรเดียวกันหรือไม่ อย่างไร

๒. กรณีหากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มิได้มี ฐานะเป็นองค์กรเดียวกัน จะทำให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยต้องสิ้นสุด ลงด้วยหรือไม่ อย่างไร

๓. กรณีหากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีฐานะเป็นองค์การเดียวกัน สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จะสามารถเปลี่ยนเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาประเด็นข้อหารื้อดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) และผู้แทนบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แล้ว เห็นว่า มีประเด็นการพิจารณาดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีฐานะเป็นนิติบุคคลเดียวกันหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่๓)^๑ ได้เคยมีความเห็นไว้แล้วว่า การแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมาเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และโอนกิจการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไปให้บริษัทดังกล่าวทั้งหมด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๔ โดยกำหนดให้จดทะเบียนบริษัทในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ นั้น การจดทะเบียนดังกล่าวย่อมมีผลทำให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นนิติบุคคลต่างหากจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

ประเด็นที่สอง หากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเดียวกัน จะทำให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยต้องสิ้นสุดลงด้วยหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า การเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทของกิจการของรัฐบาลที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น^๒ ตาม (๑) ของนิยาม "รัฐวิสาหกิจ" ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติ

^๑ บันทึก เรื่อง การจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๐๙๐๗ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๓/๒๕๔๔).

^๒ มาตรา ๖ ในพระราชบัญญัตินี้ "รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้เป็นรูปแบบบริษัทมหาชน จำกัด โดยวิธีเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเดิมให้เป็นหุ้นของบริษัทตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๔ กำหนดให้ภาครัฐคงสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๑ ประกอบกับเมื่อพิจารณาโครงสร้างการถือหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ณ วันที่จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงทุนชำระแล้วต่อกระทรวงพาณิชย์ และภายหลังการขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน ปรากฏว่ากระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อยู่ร้อยละ ๖๙.๒๗ ดังนั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจและอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เช่นเดียวกับเมื่อครั้งยังเป็นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย โดยเพียงแต่เปลี่ยนจากการเป็นรัฐวิสาหกิจตาม (๑) ของนิยาม "รัฐวิสาหกิจ" ในมาตรา ๖ มาเป็นรัฐวิสาหกิจตาม (๒)^๓ ประเภทบริษัทที่กระทรวง ทบวง กรม หรือ ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) ของนิยามดังกล่าว มีทุนรวมอยู่ด้วยเกิน ร้อยละห้าสิบ สหภาพแรงงานที่จัดตั้งไว้จึงเป็นสหภาพแรงงานสำหรับรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ อยู่เช่นเดิม

อนึ่ง ในการเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจจากองค์การของรัฐบาลตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นมาเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด นั้น มาตรา ๒๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้บรรดากิจการ สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น.

^๔ มาตรา ๒๔ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

ดังกล่าวตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้น และมาตรา ๒๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติให้บทบัญญัติของกฎหมายใดที่ให้อำนาจหรือสิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัท มีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจเดิม เว้นแต่จะจำกัดโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้เคยมีความเห็นไว้เช่นกันแล้วว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่มุ่งหมายใช้บังคับกับการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรของรัฐ จากรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมาย จัดตั้งเฉพาะให้มาอยู่ในรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยผลของกฎหมาย และให้การ ดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่มีการชะงัก เสมือนบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะ อย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น บรรดาสิทธิและหน้าที่ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่มีอยู่อย่าง ไร และไม่ว่าจะเกิดขึ้นตามกฎหมายใด ๆ ทั้งหมดก็จะโอนมาเป็นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เสมือนเป็นองค์กรเดิมที่จะดำเนินการต่าง ๆ ต่อไป ส่วนการดำเนินการในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลทาง กฎหมายโดยถูกต้องก็เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นรายกรณีและปรับวิธี ปฏิบัติให้รับกับผลทางกฎหมายต่อไป^๖ นอกจากนี้ ในส่วนพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนตัวผู้ เป็นนายจ้างนั้น มาตรา ๒๕^๗ ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้กำหนดให้พนักงานยังคงมีฐานะเป็น

^๕ มาตรา ๒๖ ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมี บทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การ ดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตาม กฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือ ประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราช กฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา ๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการ ดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

๗๗

๗๗

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น.

^๗ มาตรา ๒๕ ในวันจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็น ลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น

ให้พนักงานตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัท โดยไม่ถือว่า การ เปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง

เช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิม โดยได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม และให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัท โดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง และกรณีสิทธิประโยชน์ของพนักงานที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มาตรา ๒๕ ดังกล่าวได้บัญญัติให้กองทุนยังคงอยู่ต่อไปโดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี

สำหรับกรณีสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีได้มีบทบัญญัติรองรับไว้อย่างแจ่มชัด แต่เมื่อพิจารณาจากความมุ่งหมายของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประสงค์จะให้สิทธิและหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจเดิมและสิทธิประโยชน์ของพนักงานยังคงอยู่ต่อไปเช่นเดิมตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงสมควรจะตีความในเรื่องนี้ให้สอดคล้องกันด้วย ดังนั้น การเปลี่ยนสภาพจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย มาเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะในเรื่องทุนและรูปแบบองค์กรรัฐวิสาหกิจเท่านั้น บรรดาสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นนายจ้างของพนักงานที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓^๔ จึงโอนไปเป็นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตาม (๒) ของนิยาม "รัฐวิสาหกิจ" ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายจ้างของพนักงานของบริษัทต่อไป และในส่วน of พนักงานนั้น การเปลี่ยนสภาพจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยมาเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ย่อมไม่ถือเป็นการเลิกจ้าง พนักงานของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่โอนมาเป็นพนักงานของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคงมีฐานะเป็นพนักงานของนายจ้างเดิมต่อเนื่องมาถึงบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยต้องได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า

ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี.

^๔ มาตรา ๔๑ บุคคลดังต่อไปนี้ มีสิทธิรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานได้

(๑) เป็นลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจเดียวกันที่มีฝ่ายบริหาร

ที่เคยได้รับอยู่เดิม ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ การที่พนักงานได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจแล้วนั้น ถือเป็นสิทธิประโยชน์ของพนักงานที่สมควรได้รับอยู่เช่นเดิม ประกอบกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถือเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย^{๑๐} ดังนั้น การที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ จึงไม่มีผลกระทบต่อสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่ได้จัดตั้งไว้แล้ว นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ ก็มีได้มีข้อจำกัดเกี่ยวกับกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไว้แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจ และสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยก็ยังมีคุณสมบัติครบถ้วนตามบทบัญญัติในหมวด ๔ ของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจึงยังไม่สิ้นสภาพลงไปพร้อมกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เห็นสมควรกล่าวถึงข้ออ้างตามความเห็นที่สองที่ว่า เมื่อการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถูกยกเลิกไปโดยผลของกฎหมาย สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยซึ่งจะมีได้โดยการนำสิทธิของลูกจ้าง การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย และการที่มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทไม่ถือเป็นการเลิกจ้าง เป็นบทบัญญัติสิทธิและหน้าที่ระหว่างบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในฐานะนายจ้างที่จะต้องมีต่อลูกจ้างเท่านั้น มิใช่การกำหนดสิทธิของลูกจ้างที่จะมีตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่อย่างใด นั้น เห็นว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีข้อความสำคัญอยู่ตอนหนึ่งว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่เปลี่ยนสถานะมาจากรัฐวิสาหกิจรูปแบบเดิม เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งและยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงาน

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น.

^{๑๐} มาตรา ๔๒ สหภาพแรงงานจะตั้งขึ้นได้ต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้าของลูกจ้างทั้งหมดแต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจรเป็นไปตามฤดูกาล หรือเป็นงานตามโครงการ ต้องมีข้อบังคับ และต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียน และเมื่อได้จดทะเบียนแล้ว ให้สหภาพแรงงานเป็นนิติบุคคล.

รัฐวิสาหกิจเดิม ดังนั้น ความเห็นของฝ่ายที่สองในข้อนี้จึงไม่สอดคล้องด้วยเหตุผลตามที่ปรากฏใน
หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกด้วย

ประเด็นที่สาม หากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
มีฐานะเป็นนิติบุคคลเดียวกัน สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยจะสามารถ
เปลี่ยนเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า เมื่อได้มี
ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
มิใช่นิติบุคคลเดียวกัน ดังนั้น จึงไม่ต้องพิจารณาในประเด็นนี้อีก

ในส่วนของชื่อสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่ได้มีการจดทะเบียนไว้ในชื่อของสหภาพ
แรงงานรัฐวิสาหกิจการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่๙) มี
ข้อสังเกตว่าสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจดังกล่าวสามารถเปลี่ยนเป็นชื่อเป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพื่อความสอดคล้องกับผลในทางกฎหมายได้ เช่น อาจใช้วิธีการแก้ไข
เพิ่มเติมข้อบังคับของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจโดยมติของที่ประชุมใหญ่และนำไปจดทะเบียนต่อ
นายทะเบียนตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อไป เป็นต้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๕

เลขเสรีจ

๔๘/๒๕๔๕

เรื่อง

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สิทธิประโยชน์ทางภาษีของพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้น
ของบริษัทตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

เนื้อหา

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๒๐๙.๑/๕๙๑ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังได้รับการหารือจากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เกี่ยวกับการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ว่า สิทธิประโยชน์ของพนักงานที่ได้รับในฐานะเป็นองค์การของรัฐและไม่ต้องนำไปคำนวณเป็นรายได้เพื่อเสียภาษีที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร คือ ค่าเช่าบ้าน เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร เงินยืมชีพ เงินสวัสดิการ เบี้ยกันดาร เงินช่วยเหลือบุตร ค่าเครื่องแบบ และเงินค่าเบี่ยงเลี้ยง เป็นต้น จะคงได้รับความคุ้มครอง ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ ประการใด

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ จึงขอหารือดังนี้

๑. ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม สิทธิประโยชน์ดังกล่าวจะรวมถึงสิทธิของพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ได้รับในฐานะที่เป็นองค์การของรัฐและมีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะโดยไม่ต้องนำค่าเช่าบ้าน เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร เงินยืมชีพ เงินสวัสดิการ เบี้ยกันดาร เงินช่วยเหลือบุตร ค่าเครื่องแบบ และเงินค่าเบี่ยงเลี้ยง มาคำนวณเป็นรายได้เพื่อการเสียภาษีตามมาตรา ๔๒ แห่งประมวลรัษฎากรและกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ซึ่งออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากรด้วยหรือไม่

๒. ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ททรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือรับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลบังคับต่อไปนั้น การที่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิตามมาตรา ๔๒ แห่งประมวลรัษฎากรและกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ซึ่งออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ในฐานะที่เป็นองค์การของรัฐและมีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ โดยไม่ต้องนำค่าเช่าบ้าน เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร เงินยืมชีพ เงินสวัสดิการ เบี้ยกันดาร เงินช่วยเหลือบุตร ค่าเครื่องแบบ และเงินค่าเบี้ยเลี้ยง มาคำนวณเป็นรายได้เพื่อการเสียภาษี ถือว่าสิทธิดังกล่าวยังคงมีอยู่ต่อไปตามบทบัญญัติของมาตรานี้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมสรรพากร) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนการสื่อสารแห่งประเทศไทย และผู้แทนองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การเสียภาษีเงินได้นั้นเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลรัษฎากร กล่าวคือ โดยหลัก ผู้มีเงินได้จะต้องนำเงินได้ที่ได้รับทั้งหมดมาประเมินเพื่อเสียภาษีเงินได้ประจำปี โดยแยกรายการเสียภาษีเงินได้พึงประเมินเป็น ๘ ประเภทตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐ แห่งประมวลรัษฎากร โดยจะต้องคำนวณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้สำหรับเงินได้พึงประเมินแต่ละประเภท อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๒^๑ แห่งประมวลรัษฎากรได้บัญญัติให้เงินได้บางประเภทได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ และ (๑๗) ของมาตรา ๔๒ ดังกล่าว ยังได้บัญญัติให้อำนาจแก่

^๑ มาตรา ๔๒ เงินได้พึงประเมินประเภทต่อไปนี้ได้รับยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้

๑๕๑

๑๕๑

(๑๗) เงินได้ตามที่จะได้กำหนดยกเว้นโดยกฎกระทรวง

๑๕๑

๑๕๑

ฝ่ายบริหารที่จะออกกฎกระทรวงยกเว้นเงินได้อื่น ๆ ไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ไว้ด้วย ซึ่งปรากฏว่าได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร เพื่อกำหนดการยกเว้นในกรณีดังกล่าวไว้ ดังนั้น หากเงินได้ใดไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔๒ แห่งประมวลรัษฎากร และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ดังกล่าว ผู้มีเงินได้ก็จะมีหน้าที่ต้องนำมาประเมินรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้

การยกเว้นเงินได้ไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ได้แก่ การยกเว้นเงินได้ตามข้อ ๒ (๘) และ (๙)^๒ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๙) อันเป็นการยกเว้นสำหรับเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจซึ่งมิใช่บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลเท่าที่ผู้มีเงินได้ได้จ่ายไปโดยสุจริตตามความเป็นจริง หรือเงินได้ที่คำนวณได้จากมูลค่าของการได้อยู่บ้านที่รัฐวิสาหกิจดังกล่าวให้อยู่โดยไม่ต้องเสียค่าเช่า และรัฐวิสาหกิจผู้จ่ายเงินมิได้ออกค่าภาษีสำหรับเงินได้จำนวนดังกล่าวให้ และการยกเว้นสำหรับเงินช่วยการศึกษาบุตร เงินช่วยเหลือบุตร เงินค่าเบี้ยกันดาร หรือเงินยังชีพที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจซึ่งมิใช่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ในอัตราเดียวกับที่ทางราชการจ่ายให้แก่ข้าราชการและรัฐวิสาหกิจผู้จ่ายเงินมิได้ออกค่าภาษีเงินได้สำหรับเงินได้จำนวนดังกล่าว

กรณีตามข้อหารือจึงต้องพิจารณาว่า เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจ โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วสิทธิของพนักงานของรัฐวิสาหกิจในการได้รับยกเว้นไม่ต้องนำเงินได้บางประเภทมารวมคำนวณเพื่อ

^๒ ข้อ ๒ ให้กำหนดเงินได้ต่อไปนี้เป็นเงินได้ตาม (๑๗) ของมาตรา ๔๒ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๖

๗๑๗

๗๑๗

(๘) เงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจซึ่งมิใช่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลเท่าที่ผู้มีเงินได้ได้จ่ายไปโดยสุจริตตามความเป็นจริง หรือเงินได้ที่คำนวณได้จากมูลค่าของการได้อยู่บ้านที่รัฐวิสาหกิจดังกล่าวให้อยู่โดยไม่ต้องเสียค่าเช่า และรัฐวิสาหกิจผู้จ่ายเงินมิได้ออกค่าภาษีสำหรับเงินได้จำนวนดังกล่าวให้

(๙) เงินช่วยการศึกษาบุตร เงินช่วยเหลือบุตร เงินค่าเบี้ยกันดาร หรือเงินยังชีพที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจซึ่งมิใช่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ในอัตราเดียวกับที่ทางราชการจ่ายให้แก่ข้าราชการและรัฐวิสาหกิจผู้จ่ายเงินมิได้ออกค่าภาษีเงินได้สำหรับเงินได้จำนวนดังกล่าวให้

๗๑๗

๗๑๗

เสียภาษีเงินได้ดังกล่าวข้างต้น เป็นสิทธิประโยชน์ที่ได้รับการรับรองให้คงมีอยู่ต่อไปตามมาตรา ๒๕^๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า ในวันจดทะเบียนบริษัทซึ่งเปลี่ยนสภาพ มาจากรัฐวิสาหกิจโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นและได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงาน ในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้างนั้น แสดงให้เห็นว่า เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจด้วยวิธีการดังกล่าวแล้ว พนักงานของรัฐวิสาหกิจย่อมเปลี่ยน สถานะกลายเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้น และสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับต่อไปย่อมที่จะต้องเป็นไปตามสถานะของลูกจ้างของบริษัท ซึ่งอาจจะถูกกำหนดขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับฐานะการประกอบ กิจการของบริษัทได้ แต่เพื่อคุ้มครองและให้หลักประกันแก่พนักงานของรัฐวิสาหกิจในการทำงานกับ บริษัทที่จัดตั้งขึ้นนั้นต่อไป มาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ จึงได้บัญญัติ รับรองให้พนักงานของรัฐวิสาหกิจได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในภาพรวมว่าไม่ น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม

คำว่า "สิทธิประโยชน์" ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ดังกล่าว มิได้มุ่งหมายความถึงสิทธิ ประโยชน์ในทุกเรื่องที่พนักงานของรัฐวิสาหกิจเคยได้รับ หากแต่มุ่งหมายเฉพาะสิทธิหรือประโยชน์ที่ พนักงานของรัฐวิสาหกิจได้รับอันเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานของตนกับรัฐวิสาหกิจนั้น หาก พนักงานของรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานอยู่อย่างใด เมื่อมีการ เปลี่ยนสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามกฎหมาย ว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ลูกจ้างของบริษัทก็ยังคงได้รับสิทธิประโยชน์นั้นไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่

^๓ มาตรา ๒๕ ในวันจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็น ลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น

ให้พนักงานตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัท โดยไม่ถือว่าการ เปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง

ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดย ให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจ หรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี.

เดิม ซึ่งย่อมาหมายความว่าเงินค่าเช่าบ้าน เงินช่วยการศึกษาบุตร เงินช่วยเหลือบุตร เงินค่าเบี้ยกันดาร หรือเงินยังชีพที่พนักงานของรัฐวิสาหกิจเคยได้รับจากรัฐวิสาหกิจก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงสภาพเป็น บริษัท ยังคงรับรองให้ได้รับต่อไปไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิมเมื่อเปลี่ยนสถานะมาเป็นลูกจ้างของบริษัทแล้ว แต่ "สิทธิประโยชน์" ดังกล่าวไม่หมายความรวมถึงสิทธิทางภาษีอากร ตามมาตรา ๔๒ แห่งประมวลรัษฎากร และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๙)ฯ ที่กำหนดให้เงินได้บางประเภทได้รับยกเว้นไม่ต้องนำมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ด้วย เพราะมิได้เป็นสิทธิประโยชน์ของพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับเกี่ยวกับการจ้างหรือการทำงานกับรัฐวิสาหกิจโดยตรง หากเป็นสิทธิทางภาษีอากรที่กำหนดมิขึ้นเป็นการทั่วไปเพื่อยกเว้นเงินได้บางประเภทที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจซึ่งมิใช่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เมื่อรัฐวิสาหกิจดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพ โดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท และเมื่อบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งมิใช่บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลอีกต่อไป สิทธิที่ได้รับยกเว้นในกรณีดังกล่าวจึงย่อมสิ้นสุดลง

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า กรณีตามข้อหารือ สิทธิในทางภาษีอากรตามมาตรา ๔๒ แห่งประมวลรัษฎากร และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒๖ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ในการได้รับยกเว้นไม่ต้องนำเงินได้บางประเภทมารวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ ไม่อยู่ในความหมาย "สิทธิประโยชน์" ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

ประเด็นที่สอง เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ประกอบกับ มาตรา ๒๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติกำหนดอำนาจ สิทธิ

^๔ มาตรา ๒๖ ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่น มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะหรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไปโดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา ๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

และประโยชน์ เป็นกรณีพิเศษแก่บริษัทที่จัดตั้ง เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของบริษัทนั้น รวมทั้งคุ้มครองการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามอำนาจหน้าที่ด้วย ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท จนกว่าบริษัทจะสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยมีเจตนารมณ์ให้การดำเนินกิจการของบริษัทเป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่มีการหยุดชะงัก ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า กรณีไม่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทคงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาผลประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยโดยจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไข ให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบวงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามวรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า และในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใด ๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีค่าชอกกีให้อนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าวหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชัดแจ้งค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรม

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชกฤษฎีกา

กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

พ.ศ. ๒๕๔๔

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔

เป็นปีที่ ๕๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและ มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติ บางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า "พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และ ประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔"

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วัน ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

"บริษัท" หมายความว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

"ปิโตรเลียม" หมายความว่า ปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม และให้ หมายความรวมถึงน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย

"ธุรกิจปิโตรเลียม" หมายความว่า การประกอบและส่งเสริมการสำรวจ พัฒนา ผลิต จัดหา กักเก็บ สะสม สํารอง เก็บรักษา นำเข้า ส่งออก ขนส่ง ซื่อ ขาย และจำหน่ายปิโตรเลียม ตลอดจน ประกอบอุตสาหกรรมเคมีปิโตรเลียม และรวมถึงการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับหรือ สนับสนุนการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม

"ปตท." หมายความว่า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔ ในการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม ให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิ พิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่น ได้บัญญัติไว้ให้แก่ ปตท. เว้นแต่กรณีที่ยกเว้นตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖

มาตรา ๕ ให้ทรัพย์สินของบริษัทเฉพาะที่ได้มาจากการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังการจัดตั้งบริษัท และทรัพย์สินของบริษัทในระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ เป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา ๖ ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการสร้างและบำรุงรักษาคลังปิโตรเลียมและระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้ลูกจ้างของบริษัทเฉพาะที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อการนี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

+-----+

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ ตามที่ได้จัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนทุนของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และโอนกิจการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัทดังกล่าวทั้งหมดแล้วนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยแล้วในการดำเนินงานของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ระยะเวลา บริษัทยังมีความจำเป็นต้องได้รับอำนาจ สิทธิ และประโยชน์บางกรณี เช่นเดียวกับที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้รับ ตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและตามกฎหมายอื่น และจำกัดในบางกรณี เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

[ร.ก.๒๕๔๔/๘๗ก/๓/๓๐ กันยายน ๒๕๔๔]

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บันทึกประกอบ

ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 อนุมัติในหลักการให้นำกิจการทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) มาจัดตั้งเป็น 4 บริษัท คือ บริษัทรวมทุน (Holding Company), บริษัท ทศท. จำกัด, บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และ บริษัท กสท. ไปรษณีย์ จำกัด ทั้งนี้โดยให้บริษัทรวมทุนเป็นบริษัทแม่ของ 3 บริษัทดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 กระทรวงคมนาคมได้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจในการดำเนินการ การได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือประโยชน์ และการได้รับความคุ้มครองของบริษัท ทศท. จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นเนื่องจากการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกายุบเลิกการสื่อสารแห่งประเทศไทยและกำหนดอำนาจ สิทธิพิเศษ ประโยชน์ และการคุ้มครองกิจการของบริษัท กสท.โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. ... รวม 3 ฉบับ มาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรงเพื่อดำเนินการไปพลางก่อน เนื่องจากเป็นกรณีเร่งด่วนตามข้อ 3 วรรคสองของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 เพราะรัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งรัดการแปลงสภาพ ทศท. และ กสท. ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ต่อมา กระทรวงการคลังได้แจ้งขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการส่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจในการดำเนินการ การได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือประโยชน์ และการได้รับความคุ้มครองของบริษัท ทศท. จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นเนื่องจากการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ออกไปก่อน เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะนำองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเข้าจดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยภายในเดือนตุลาคม 2545 และขณะนี้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจได้เสนอเรื่องการแปลง

สภาองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณา เพื่อให้องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยสามารถจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทได้ทัน ในวันที่ 1 สิงหาคม 2545 ส่วนร่างพระราชกฤษฎีกายกเลิกการสื่อสารแห่งประเทศไทย และกำหนด อำนาจ สิทธิพิเศษ ประโยชน์ และการคุ้มครองกิจการของบริษัท กสท.โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.... สามารถดำเนินการไปได้ตามปกติ ซึ่งกระทรวงการคลังจะได้พิจารณา รายละเอียดและแจ้งความเห็นต่อไป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดส่งร่างพระราช กฤษฎีกาในส่วนที่เกี่ยวกับการแปลงสภาองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาก่อน

ในการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกานี้ มีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงาน ปลัดกระทรวง และกรมไปรษณีย์โทรเลข) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง) และ ผู้แทนองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด ทั้งนี้ อาจสรุปสภาพปัญหา สารสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกา และการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชกฤษฎีกาของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้ดังนี้

1. สภาพปัญหา

เนื่องจากตามมาตรา 19 (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ได้กำหนดขั้นตอนการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ดำเนินการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 และมาตรา 28 ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราช กฤษฎีกาดังกล่าว คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการกำหนดกิจการ และสิทธิด้านกิจการโทรคมนาคมและกิจการไปรษณีย์เพื่อดำเนินการ ปราบปรามเป็นร่างพระราชกฤษฎีกา จำนวน 3 ฉบับ คือ

1.1 ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจในการดำเนินการ การได้รับยกเว้นมีสิทธิ พิเศษหรือประโยชน์ และการได้รับความคุ้มครองของบริษัท ทศท. จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นเนื่องจากการแปลง สภาองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.

1.2 ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย พ.ศ.

1.3 ร่างพระราชกฤษฎีกายุบเลิกการสื่อสารแห่งประเทศไทย และกำหนดอำนาจ สิทธิ พิเศษ ประโยชน์ และการคุ้มครองกิจการของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.

แต่โดยที่คณะอนุกรรมการฯ ยังมีความเห็นไม่ตรงกันในบางประเด็นในแต่ละร่างพระราชกฤษฎีกาฯ และไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้ กระทรวงคมนาคมจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาทั้ง 3 ฉบับ ก่อนที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของ ทศท. และ กสท. จะนำเสนอคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะนำองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเข้าจดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยภายในเดือนตุลาคม 2545 ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการเฉพาะร่างพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 1.1 และฉบับที่ 1.2 ออกไปก่อน

2. สาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกา

กระทรวงคมนาคมได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจในการดำเนินการ การได้รับยกเว้นมีสิทธิ พิเศษหรือประโยชน์ และการได้รับความคุ้มครองของบริษัท ทศท. จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นเนื่องจากการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ทศท. จำกัด

2.2 ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชบัญญัติ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.2497

3. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3)

3.1 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยยึดตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้เคยวางแนวทางไว้ในบันทึกประกอบร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. และ

ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 550-551/2544) ซึ่งมีความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการยกร่างพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 26 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ดังนี้

1) บทบัญญัติวรรคหนึ่งของมาตรา 26 ได้บัญญัติรองรับให้อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและตามกฎหมายอื่น ให้อยู่ยังมีผลใช้บังคับต่อไปกับบริษัทที่แปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจ ถ้าปรากฏว่าบริษัทที่แปลงสภาพจะยังคงมีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์เช่นเดียวกับที่รัฐวิสาหกิจเคยมีทั้งหมดแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 แต่อย่างใด แต่ในกรณีที่จะมีการจำกัดหรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ หรือจะกำหนดเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างไปตามที่มาตรา 26 บัญญัติไว้แล้ว ก็จะต้องดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดรายละเอียดในแต่ละกรณี การยกร่างพระราชกฤษฎีกาจึงควรบัญญัติมาตราหลักให้สอดคล้องกับบทบัญญัติวรรคหนึ่งของมาตรา 26 แล้วนำกรณีที่จะจำกัดหรือลดไว้และกรณีอื่นที่กำหนดให้แตกต่างจากที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในมาตราถัดไปตามลำดับ

2) การออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 28 เพื่อกำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด จะต้องกำหนดให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกและยุบรัฐวิสาหกิจไปพร้อมกับการจัดตั้งบริษัทที่แปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจด้วย

3.2 จากแนวความเห็นข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับแล้ว ปรากฏผลการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจในการดำเนินการ การได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือประโยชน์ และการได้รับความคุ้มครองของบริษัท ทศท. จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นเนื่องจากการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) พิจารณาแล้ว เห็นว่า จากข้อเท็จจริงตามที่ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจง ปรากฏว่า กรณีของบริษัท ทศท. จำกัด นี้ ไม่มีการจำกัดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์อย่างใดๆ โดยให้บริษัท ยังคงมีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์เช่นเดียวกับ

ทศท. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) จึงเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยอำนาจ สิทธิ และ ประโยชน์ที่ ทศท. มีอยู่ในปัจจุบันตามกฎหมายจัดตั้ง ทศท. และกฎหมายอื่นในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจยังคงมีอยู่เพียงใดก็สามารถโอนไปให้บริษัทฯ ได้เพียงนั้น

2) ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้พิจารณาแก้ไขในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.1 แก้ไขชื่อร่างพระราชกฤษฎีกาเป็น “ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.” ทั้งนี้เพื่อให้ความหมายครอบคลุมพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยฯ ทุกฉบับ

2.2 แก้ไขชื่อบริษัทในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาฯ เป็น “บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)” ตามที่ผู้แทนกระทรวงการคลังเสนอเพื่อให้ตรงกับมติของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท

2.3 เว้นการกำหนดวันใช้บังคับกฎหมาย และวันยกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยในร่างพระราชกฤษฎีกาฯ เนื่องจากผู้แทนกระทรวงคมนาคมชี้แจงว่า ไม่สามารถคาดการณ์ไว้ว่าจะจดทะเบียนจัดตั้งได้ในวันใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมติคณะรัฐมนตรีที่จะอนุมัติให้จัดตั้งบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เมื่อใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) จึงได้กำหนดเพียงปี พ.ศ. โดยเว้นว่างวันที่และเดือนไว้เพื่อให้กำหนดให้ตรงกับวันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท (ร่างมาตรา 2 และร่างมาตรา 3)

2.4 ตัดวรรคสองของร่างมาตรา 3 ที่กำหนดบทเฉพาะกาลให้ถือว่ากฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยซึ่งถูกยกเลิก ยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทดำเนินการอยู่ หรือเมื่อบริษัทสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจ

ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เนื่องจากเป็นหลักการที่มีการกำหนดไว้แล้วในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542

2.5 ตัดร่างมาตรา 4 ที่กำหนดให้มีการโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ สินทรัพย์ และกองทุนต่าง ๆ ของ ทศท. มาให้แก่บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยกำหนดระยะเวลาในการโอนให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ เนื่องจากมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ กำหนดให้การโอนบรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบของวิสาหกิจโอนไปเป็นของบริษัทในวันที่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

2.6 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้ เนื่องจากเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยอยู่แต่เดิม โดยเทียบเคียงจากกรณีร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาฯ เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ได้แก้ไขปรับปรุงถ้อยคำในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาฯ และร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

พระราชกฤษฎีกา
กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์
ของบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

พ.ศ. ๒๕๔๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๕

เป็นปีที่ ๕๗ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติ บางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า "พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และ ประโยชน์ของบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕"

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

"บริษัท" หมายความว่า บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

"ทำอากาศยาน" หมายความว่า สนามบินอนุญาตที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยานที่ อยู่ในอำนาจดำเนินการของบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

"กิจการท่าอากาศยาน" หมายความว่า กิจการจัดตั้งสนามบินหรือที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน การจัดตั้งเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ การให้บริการในลานจอดอากาศยาน การให้บริการช่างอากาศ และการให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอากาศยาน ผู้ประจำหน้าที่สินค้า พัสดุภัณฑ์ ผู้โดยสารและลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจในการเดินอากาศ รวมตลอดถึงการให้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกอันเกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการดังกล่าว

"ทอท." หมายความว่า การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔ ในการประกอบกิจการท่าอากาศยาน ให้บริษัทที่มีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่ ทอท. เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๖

มาตรา ๕ ให้ทรัพย์สินของบริษัทเท่าที่จำเป็นในการประกอบกิจการท่าอากาศยานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา ๖ ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาความปลอดภัยในเขตท่าอากาศยาน ให้ลูกจ้างของบริษัทเฉพาะที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อการนี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ ตามที่ได้จัดตั้งบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนทุนของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และโอนกิจการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัทดังกล่าวทั้งหมดแล้วนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาผลประโยชน์ของรัฐประกอบไปด้วยแล้ว ในการดำเนินงานของบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ระยะเวลา บริษัทยังมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับอำนาจสิทธิ และประโยชน์ บางกรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และตามกฎหมายอื่น รวมถึงการจำกัดสิทธิในบางกรณี เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรื่องเสรีจที่ 437-438/2545

บันทึกประกอบ

ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาแยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทยจำกัด พ.ศ.....

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 อนุมัติในหลักการให้นำกิจการทั้งหมดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) มาจัดตั้งเป็น 4 บริษัท คือ บริษัทรวมทุน (Holding Company), บริษัท ทศท. จำกัด, บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และ บริษัท กสท.ไปรษณีย์ จำกัด ทั้งนี้โดยให้บริษัทรวมทุนเป็นบริษัทแม่ของ 3 บริษัทดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 กระทรวงคมนาคมได้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจในการดำเนินการ การได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือประโยชน์ และการได้รับความคุ้มครองของบริษัท ทศท. จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นเนื่องจากการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาแยกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกายุบเลิกการสื่อสารแห่งประเทศไทยและกำหนดอำนาจ สิทธิพิเศษ ประโยชน์ และการคุ้มครองกิจการของบริษัท กสท.โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. ... รวม 3 ฉบับ มาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรงเพื่อดำเนินการไปพลางก่อน เนื่องจากเป็นกรณีเร่งด่วนตามข้อ 3 วรรคสองของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 เพราะรัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งรัดการแปลงสภาพ ทศท. และ กสท. ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ต่อมา กระทรวงการคลังได้แจ้งขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการส่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจในการดำเนินการ การได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือประโยชน์ และการได้รับความคุ้มครองของบริษัท ทศท. จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นเนื่องจากการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาแยกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ออกไปก่อน เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะนำองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเข้าจดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ภายในเดือนตุลาคม 2545 ส่วนร่างพระราชกฤษฎีกายุบเลิกการสื่อสารแห่งประเทศไทย และกำหนดอำนาจ สิทธิพิเศษ ประโยชน์ และการคุ้มครองกิจการของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ..... สามารถดำเนินการไปได้ตามปกติ ซึ่งกระทรวงการคลังจะได้พิจารณา รายละเอียดและแจ้งความเห็นต่อไป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดส่งร่างพระราชกฤษฎีกาในส่วนที่เกี่ยวกับการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาออกไปก่อนแล้ว (เรื่องเสร็จที่ 388/2545) ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกายุบเลิกการสื่อสารแห่งประเทศไทย และกำหนดอำนาจ สิทธิพิเศษ ประโยชน์ และการคุ้มครองกิจการของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงได้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาในส่วนที่เกี่ยวกับการแปลงสภาพการสื่อสารแห่งประเทศไทยเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

ในการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกายุบเลิกการสื่อสารแห่งประเทศไทย และกำหนดอำนาจ สิทธิพิเศษ ประโยชน์ และการคุ้มครองกิจการของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. มีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมไปรษณีย์โทรเลข) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด ทั้งนี้ อาจสรุปสภาพปัญหาสาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกา และการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชกฤษฎีกาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้ดังนี้

1. สภาพปัญหา

เนื่องจากตามมาตรา 19 (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ได้กำหนดขั้นตอนการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ดำเนินการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 และมาตรา 28 ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการกำหนดกิจการและสิทธิด้านกิจการโทรคมนาคมและกิจการไปรษณีย์เพื่อดำเนินการ ปราบกฏเป็นร่างพระราชกฤษฎีกา จำนวน 3 ฉบับ คือ

1.1 ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจในการดำเนินการ การได้รับยกเว้นมีสิทธิ พิเศษหรือประโยชน์ และการได้รับความคุ้มครองของบริษัท ทศท. จำกัด ที่จัดตั้งขึ้นเนื่องจากการแปลง สภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.

1.2 ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทย พ.ศ.

1.3 ร่างพระราชกฤษฎีกายกเลิกการสื่อสารแห่งประเทศไทย และกำหนดอำนาจ สิทธิ พิเศษ ประโยชน์ และการคุ้มครองกิจการของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท ไปรษณีย์ ไทย จำกัด พ.ศ.

แต่โดยที่คณะอนุกรรมการฯ ยังมีความเห็นไม่ตรงกันในบางประเด็นในแต่ละร่างพระราชกฤษฎีกาฯ และไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้ กระทรวงคมนาคมจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาทั้ง 3 ฉบับ ก่อนที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของ ทศท. และ กสท. จะนำเสนอคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ ความเห็นชอบต่อไป และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการตรวจพิจารณาและจัดส่ง เฉพาะร่างพระราชกฤษฎีกา ตามข้อ 1.1 และตามข้อ 1.2 ออกไปก่อนแล้ว สำหรับร่างพระราช กฤษฎีกาฉบับนี้ (ตามข้อ 1.3) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว

2. สาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกา

กระทรวงคมนาคมได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกายกเลิกการสื่อสารแห่งประเทศไทย และกำหนดอำนาจ สิทธิพิเศษ ประโยชน์ และการคุ้มครองกิจการของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิก พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 และกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

3. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3)

3.1 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกายุบเลิกการสื่อสารแห่งประเทศไทย และกำหนดอำนาจ สิทธิพิเศษ ประโยชน์ และการคุ้มครองกิจการของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด และบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. โดยยึดตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้เคยวางแนวทางไว้ในบันทึกประกอบร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 550-551/2544) ซึ่งมีความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการยกร่างพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 26 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ดังนี้

3.1.1 บทบัญญัติวรรคหนึ่งของมาตรา 26 ได้บัญญัติรองรับให้อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและตามกฎหมายอื่น ให้ยังมีผลใช้บังคับต่อไปกับบริษัทที่แปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจ ถ้าปรากฏว่าบริษัทที่แปลงสภาพจะยังคงมีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์เช่นเดียวกับที่รัฐวิสาหกิจเคยมีทั้งหมดแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 แต่อย่างใด แต่ในกรณีที่จะมีการจำกัดหรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ หรือจะกำหนดเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างไปตามที่มาตรา 26 บัญญัติไว้แล้ว ก็จะต้องดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดรายละเอียดในแต่ละกรณี การยกร่างพระราชกฤษฎีกาจึงควรบัญญัติมาตราหลักให้สอดคล้องกับบทบัญญัติวรรคหนึ่งของมาตรา 26 แล้วนำกรณีที่จะจำกัดหรือลดไว้และกรณีอื่นที่กำหนดให้แตกต่างจากที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมากำหนดไว้ในมาตราถัดไปตามลำดับ

3.1.2 การออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 28 เพื่อกำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด จะต้องกำหนดให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกและยุบรัฐวิสาหกิจไปพร้อมกับการจัดตั้งบริษัทที่แปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจด้วย

3.2 จากแนวความเห็นข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกานี้แล้ว เห็นว่ามีหลักการใหญ่ๆ อยู่ทั้งสิ้น 3 หลักการ สรุปผลการพิจารณาแต่ละหลักการได้ดังนี้

3.2.1 หลักการเรื่องการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) พิจารณาแล้ว เห็นว่า จากข้อเท็จจริงตามที่ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจง ปรากฏว่า กรณีของบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด นี้ ไม่มีการจำกัดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์อย่างใดๆ โดยให้บริษัทฯ ยังคงมีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ เช่นเดียวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) จึงเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 โดยอำนาจ สิทธิ และ ประโยชน์ที่ กสท. มีอยู่ในปัจจุบันตามกฎหมายจัดตั้ง กสท. และกฎหมายอื่นในฐานะที่เป็นรัฐวิสาหกิจยังคงมีอยู่เพียงใดก็สามารถโอนไปให้บริษัทฯ ได้เพียงนั้น

3.2.2 หลักการเรื่องการกำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้พิจารณาหลักการนี้ในเบื้องต้นแล้ว เห็นว่า กรณีของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นการรับโอนกิจการในส่วนที่ว่าด้วยกิจการไปรษณีย์ของ กสท. ไปทั้งหมด แต่เนื่องจากอำนาจของ กสท. นั้นเป็นอำนาจที่โอนมาจากพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 ที่กำหนดให้รัฐบาลทรงไว้ซึ่งอำนาจสิทธิขาดที่จะจัดการไปรษณีย์และต่อมาอำนาจนั้นโอนมาให้แก่ กสท. ตามกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย โดย กสท. มีสถานะเป็นทั้งองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการไปรษณีย์และผู้ประกอบกิจการไปรษณีย์อยู่ในตัวเอง จึงเห็นได้ว่ากิจการไปรษณีย์เป็นกิจการที่ผูกขาดโดยรัฐ เมื่อ กสท. จะแปลงสภาพเป็นบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดแล้ว แม้ในช่วงแรกกระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นอยู่ 100% ก็ตาม แต่ในส่วนของอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการไปรษณีย์ซึ่งเป็นอำนาจรัฐโดยตรงก็ไม่สมควรโอนไปเป็นของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงการควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้องและการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบไปด้วยแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) จึงเห็นสมควรจำกัดหรืองดเว้นอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ที่ได้รับโอนมาจาก กสท. ตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ฯ ในบางกรณีและกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการไปรษณีย์ตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ฯ แทน กสท. ปรากฏผลการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญดังนี้

(ก) นำหลักการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด แยกออกมากำหนดเป็นร่างพระราชกฤษฎีกาอีกฉบับหนึ่งต่างหาก เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ ร่างกฎหมายที่วางแนวทางในการกำหนดกฎหมายลำดับรองให้แต่ละฉบับมีเพียงหลักการเดียว โดยกำหนดชื่อเป็น “ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ.” และใช้แนวทางการปรับปรุงร่างในลักษณะเดียวกับร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. กล่าวคือ บัญญัติมาตราหลักให้สอดคล้องกับบทบัญญัติวรรคหนึ่งของมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ แล้วนำกรณีที่จะจำกัดหรืองดไว้และกรณีอื่นที่กำหนดให้แตกต่างจากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมากำหนดไว้ในมาตราถัดไปตามลำดับ ซึ่งในกรณีของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด นั้น ทั้งกระทรวงการคลังและกระทรวงคมนาคมได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ยังคงให้บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด มีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์อย่างเดียวกับ กสท. และจำกัดไว้เฉพาะบางกรณีเท่านั้น คือ

(1) กำหนดให้อำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่างๆ ของคณะกรรมการ กสท. อำนาจในการจัดทำไปรษณีย์นิเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศ ในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใดๆ ของผู้ว่าการ กสท. ที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ เนื่องจากเห็นว่าเป็นอำนาจในการกำกับดูแลกิจการซึ่งเป็นอำนาจของรัฐโดยตรง ไม่สมควรโอนอำนาจดังกล่าวให้แก่ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์” เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ส่วนบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด นั้นให้ได้รับโอนอำนาจ สิทธิ และประโยชน์เฉพาะในเรื่องของการดำเนินกิจการไปรษณีย์ และธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ รวมทั้งธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแยกอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการไปรษณีย์ซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ไปให้แก่คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น (ร่างมาตรา 5 และร่างมาตรา 6)

(2) จำกัดทรัพย์สินของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ได้แก่ ทรัพย์สินของบริษัทเฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์เพื่อประโยชน์ของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้บริษัทฯ สามารถดำเนินกิจการไปรษณีย์ซึ่งเป็นกิจการบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง แม้บริษัทฯ จะถูกฟ้องร้องและบังคับคดีก็ตาม (ร่างมาตรา 12)

(3) กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งลูกจ้างของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด หรือบุคคลอื่น เป็นเจ้าพนักงานในกรณีที่มีความจำเป็นในการป้องกันหรือระงับการกระทำ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับการตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (ร่างมาตรา 13)

(ข) เว้นการกำหนดวันใช้บังคับร่างพระราชกฤษฎีกาให้ตรงกับวันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เนื่องจากผู้แทนกระทรวงคมนาคมชี้แจงว่า ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะจดทะเบียนจัดตั้งได้ในวันใด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับมติคณะรัฐมนตรีที่จะอนุมัติให้จัดตั้งบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด เมื่อใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) จึงได้กำหนดเพียงปี พ.ศ. ไว้โดยเว้นว่างวันที่ และเดือนไว้เพื่อให้กำหนดให้ตรงกับวันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท (ร่างมาตรา 2)

(ค) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้ เนื่องจากเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทยอยู่แต่เดิม โดยเปรียบเทียบจากกรณีร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจฯ เช่นเดียวกัน (ร่างมาตรา 14)

นอกจากนี้ ได้เพิ่มเติมการอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในบทอาศัยอำนาจ เนื่องจากเป็นร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งปรับปรุงถ้อยคำในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาฯ และร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ให้ถูกต้อง และเหมาะสมยิ่งขึ้น

ต่อมา กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง และการสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำตามร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. ดังนี้

1. ร่างมาตรา 3 เห็นสมควรตัดนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” ออก เนื่องจากได้กล่าวไว้เพียงแห่งเดียว

2. ร่างมาตรา 4 เห็นสมควรเพิ่มความว่า “ให้แก่ กสท.” ไว้หลังความว่า “...หรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้...”

3. ร่างมาตรา 13 เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมจากความว่า “...ตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477...” เป็น “...ตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์...”

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำตามที่หน่วยงานข้างต้นเสนอมา และได้ปรับปรุงร่างพระราชกฤษฎีกานี้ตามข้อเสนอดังกล่าวแล้ว

3.2.3 หลักการเรื่องการกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชกฤษฎีกาฯ โดยใช้แนวทางในลักษณะเดียวกับร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 388/2545) ดังต่อไปนี้

(ก) แก้ไขชื่อร่างพระราชกฤษฎีกาฯ เป็น “ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.”

(ข) แก้ไขชื่อบริษัทในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาฯ จาก “บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด” เป็น “บริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)” ตามที่ผู้แทนกระทรวงการคลังเสนอเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท

(ค) เว้นการกำหนดวันใช้บังคับกฎหมาย และวันยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทยในร่างพระราชกฤษฎีกาฯ เนื่องจากผู้แทนกระทรวงคมนาคมชี้แจงว่า ไม่สามารถคาดการณ์ไว้ว่าจะจดทะเบียนจัดตั้งได้ในวันใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมติคณะรัฐมนตรีที่จะอนุมัติให้จัดตั้งบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) เมื่อใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) จึงได้กำหนดเพียงปี พ.ศ. โดยเว้นว่างวันที่และเดือนไว้เพื่อให้กำหนดให้ตรงกับวันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท (ร่างมาตรา 2 และร่างมาตรา 3)

(ง) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้ เนื่องจากเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทยอยู่แต่เดิม (ร่างมาตรา 4)

นอกจากนี้ได้แก้ไขปรับปรุงถ้อยคำในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาฯ และร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม 2545



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชกฤษฎีกา
กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
พ.ศ. ๒๕๔๖

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖
เป็นปีที่ ๕๘ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ
ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย
จำกัด

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ
มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติ
บางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕
มาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัย
อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้
ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และ
ประโยชน์ของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด พ.ศ. ๒๕๔๖”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็น
ต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“บริษัท” หมายความว่า บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

“กิจการไปรษณีย์” หมายความว่า การตั้งที่ทำการไปรษณีย์ และการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการรับ รวบรวม ส่ง จ่าย และส่งมอบไปรษณีย์ภัณฑ์ ตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์

“กสท.” หมายความว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔ ในการดำเนินกิจการไปรษณีย์ และธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ รวมทั้งธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่อง ใกล้เคียงกัน หรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการไปรษณีย์ ให้บริษัทมีอำนาจได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย หรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่ กสท. เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ตาม มาตรา ๖ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการหรือสาขาวิชาชีพอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการไปรษณีย์อีกหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้อำนาจในการอนุญาต การวินิจฉัย การออกข้อบังคับต่างๆ ของคณะกรรมการ กสท. อำนาจในการจัดทำไปรษณีย์นิเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศในกิจการไปรษณีย์ และการออกคำสั่งใดๆ ของผู้ว่าการ กสท. ที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ เป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์

มาตรา ๗ ให้กรรมการกิจการไปรษณีย์มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

มาตรา ๘ ให้ประธานกรรมการและกรรมการกิจการไปรษณีย์ได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๙ ให้สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์

มาตรา ๑๐ ให้นำความในมาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการกิจการไปรษณีย์โดยอนุโลม

มาตรา ๑๑ คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์มอบหมาย

ให้อนุกรรมการได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามระเบียบที่คณะกรรมการกิจการไปรษณีย์กำหนด

มาตรา ๑๒ ให้ทรัพย์สินของบริษัทเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกิจการไปรษณีย์เพื่อประโยชน์ของประชาชน เป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่มีความจำเป็นในการป้องกันหรือระงับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งลูกจ้างของบริษัทหรือบุคคลอื่นใดเป็นเจ้าพนักงานได้

มาตรา ๑๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ ตามที่ได้จัดตั้งบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยเปลี่ยนทุนของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และโอนกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ของการสื่อสารแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัท ดังกล่าวทั้งหมดแล้วนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงการควบคุมให้การใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วยแล้ว ในการดำเนินงานของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ระยะเวลา บริษัทยังมีความจำเป็นที่ต้องได้รับอำนาจ สิทธิ และประโยชน์บางกรณีเช่นเดียวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับตามกฎหมายว่าด้วยไปรษณีย์ กฎหมายว่าด้วยการสื่อสารแห่งประเทศไทย และตามกฎหมายอื่น และจำกัดในบางกรณี เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่ นร 0900/1915

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
1 ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร 10200

17 มิถุนายน 2547

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนด อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท อ.ส.ม.ท. จำกัด (มหาชน)
พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ
สื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2520 พ.ศ.

กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ
สื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.

ตามที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งทำหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่
นร. 0110/267 ลงวันที่ 21 เมษายน 2547 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระ
ราชกฤษฎีกากำหนด อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท อ.ส.ม.ท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. และ
ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่ง
ประเทศไทย พ.ศ.2520 พ.ศ. รวมสองฉบับ ตามที่สำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาทั้ง
สองฉบับดังกล่าวเสร็จแล้ว โดยร่างพระราชกฤษฎีกากำหนด อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท
อ.ส.ม.ท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) เห็นว่า บทบัญญัติใน
มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ได้บัญญัติรองรับให้อำนาจ สิทธิ และ
ประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและกฎหมายอื่น ยังคงมีผลใช้บังคับ
ต่อไปกับบริษัทที่แปลงสภาพจากรัฐวิสาหกิจ ถ้าปรากฏว่าบริษัทที่แปลงสภาพจะยังคงมีอำนาจ
สิทธิ และประโยชน์เช่นเดียวกับที่รัฐวิสาหกิจเคยมีทั้งหมดแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกา
ตามมาตรา 26 ซึ่งเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า การแปลงสภาพ อ.ส.ม.ท. ไปเป็นบริษัท อ.ส.ม.ท. จำกัด
(มหาชน) เป็นการโอนบรรดาอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ทั้งหมดที่มีอยู่ไปเป็นของบริษัทโดยไม่มีการ
จำกัดหรือลดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์แต่อย่างใด ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นต้องตราพระราช

กฤษฎีกากำหนด อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท อ.ส.ม.ท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ตามความ
 ในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 สำหรับร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไข
 เวลายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.2520 พ.ศ. นั้น มี
 การแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

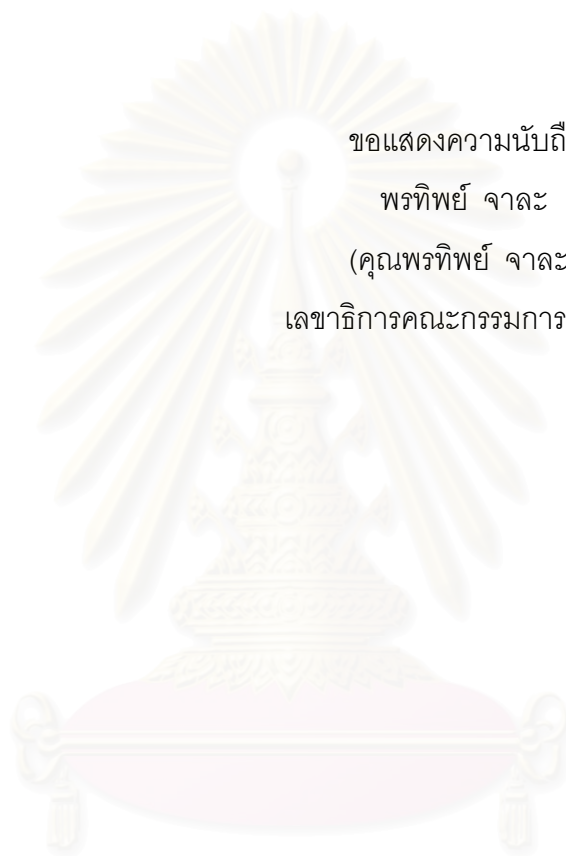
จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชกฤษฎีกา
กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)
พ.ศ. ๒๕๔๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘

เป็นปีที่ ๖๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“บริษัท” หมายความว่า บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

“กิจการผลิตไฟฟ้า” หมายความว่า

(๑) การผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่

(ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้า โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

(ค) ประเทศใกล้เคียง

(๒) การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับระบบไฟฟ้าและเขตเดินสายไฟฟ้า

(๓) การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาหรือเพื่อการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิงเป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่านหิน หรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณูเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของบริษัท

(๔) การดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของบริษัท

(๕) การผลิตและขายลิกไนต์ หรือวัตถุเคมีจากลิกไนต์ หรือโดยอาศัยลิกไนต์

“ระบบไฟฟ้า” หมายความว่า สายส่งไฟฟ้า สายจำหน่ายไฟฟ้า สถานีไฟฟ้าย่อย หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์แก่การส่งหรือจำหน่ายไฟฟ้า

“เขตเดินสายไฟฟ้า” หมายความว่า บริเวณที่ที่จะเดินสายส่งไฟฟ้าโดยมีความกว้างจากแนวศูนย์กลางของเสาสายส่งไฟฟ้าด้านละไม่เกินสี่สิบเมตร

“กฟผ.” หมายความว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้า

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔ ในการดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้า ให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้นมีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่ กฟผ. เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าประกอบด้วยปลัดกระทรวงพลังงาน เป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกินสามคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการหรือ สาขาวิชาที่พ้องกันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการผลิตไฟฟ้า

ให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

มาตรา ๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าที่กำลังผลิต รวมกันสูงกว่าสี่หมื่นกิโลวัตต์เพื่อใช้เอง หรือที่มีกำลังผลิตรวมกันสูงกว่าหกหมื่นกิโลวัตต์เพื่อขายพลังงาน ไฟฟ้าแก่ประชาชน กับระบบไฟฟ้าของบริษัท การไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยจะ กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณภาพไฟฟ้า เทคนิคทางวิศวกรรม และความปลอดภัยของระบบไฟฟ้าเพื่อ การเชื่อมโยงก็ได้

(๒) ออกข้อบังคับร่วมกับกรมชลประทานเพื่อกำหนดปริมาณน้ำที่จะกักเก็บหรือ ระบายจากอ่างเก็บน้ำ

มาตรา ๘ ในการดำเนินการก่อสร้างระบบไฟฟ้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการแล้ว ให้บริษัทมีอำนาจกระทำการได้ดังต่อไปนี้

(๑) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่ง พลังงานไฟฟ้า โดยต้องกำหนดให้มีการประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่และ จัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในที่ที่ประกาศกำหนดเขตนั้นตามสมควร

(๒) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของ บุคคลใดปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่นลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็น ที่ตั้งโรงเรือน

(๓) รื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัด ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า

ก่อนที่จะดำเนินการตาม (๒) หรือ (๓) ให้บริษัทแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่

ไม่สมควรทำเช่นนั้นต่อคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการต้องวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่
ได้รับหนังสือแจ้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณเงินค่าทดแทน การนำเงินค่าทดแทนไปวางต่อ
ศาลหรือสำนักงานสรรพากร หรือธนาคารออมสิน หรือการรับเงินค่าทดแทนสำหรับการดำเนินการของ
บริษัทตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๙ ให้ประธานกรรมการและกรรมการได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นใน
การปฏิบัติงานตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๐ ให้สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการ
ของคณะกรรมการ

มาตรา ๑๑ ให้นำความในมาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา
๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.
๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการ โดยอนุโลม

มาตรา ๑๒ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือ
ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ให้อนุกรรมการได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการปฏิบัติงานตามระเบียบที่
คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๓ ให้ทรัพย์สินของบริษัทเฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการผลิตไฟฟ้าเพื่อประโยชน์
ต่อส่วนรวมเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา ๑๔ ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจ สร้าง และบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า
เขตเดินสายไฟฟ้า โรงไฟฟ้า เขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ และสิ่งอื่นอันเป็น
อุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้น รวมทั้งสถานที่ผลิตแหล่งพลังงานอื่นของบริษัทที่ใช้เป็นพลังงานไฟฟ้า
ให้ลูกจ้างของบริษัทที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อการนี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ ตามที่ได้จัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และโอนกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัทดังกล่าวทั้งหมดแล้ว นั้น เมื่อได้พิจารณาถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาผลประโยชน์ของรัฐประกอบไปด้วยแล้ว ในการดำเนินงานของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ระยะแรก บริษัทยังมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ บางกรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและตามกฎหมายอื่น รวมถึงการจำกัดสิทธิในบางกรณีเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรื่องเสรีจที่ 550-551/2544

บันทึกประกอบ

ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.... และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ....

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2544 อนุมัติให้แปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 กระทรวงอุตสาหกรรมได้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดให้คงอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 พ.ศ.2544 และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 พ.ศ.2544 ที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รวมสองฉบับ มาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรงเพื่อดำเนินการไปพลางก่อน เนื่องจากเป็นกรณีเร่งด่วน ตามข้อ 3 วรรคสองของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 เพราะจะมีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในวันที่ 1 ตุลาคม 2544

ในการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับนี้ มีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทรัพยากรธรณี) และผู้แทนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด

ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดให้คงอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 พ.ศ.2544 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2521 พ.ศ.2544 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดเงื่อนไขเวลาเลิกพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) ได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วมีความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการยกร่างพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 26 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ดังนี้

1. บทบัญญัติวรรคหนึ่งของมาตรา 26 ได้บัญญัติรองรับให้อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและตามกฎหมายอื่น ให้ยังมีผลใช้บังคับต่อไปกับบริษัทที่แปลงสภาพมาจากรัฐวิสาหกิจ ถ้าปรากฏว่าบริษัทที่แปลงสภาพจะยังคงมีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์เช่นเดียวกับที่รัฐวิสาหกิจเคยมีทั้งหมดแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 26 แต่อย่างใด แต่ในกรณีที่จะมีการจำกัดหรือลดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ หรือจะกำหนดเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างไปตามที่มาตรา 26 บัญญัติไว้แล้ว ก็จะต้องดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดรายละเอียดในแต่ละกรณี การยกร่างพระราชกฤษฎีกาจึงควรบัญญัติมาตราหลักให้สอดคล้องกับบทบัญญัติวรรคหนึ่งของมาตรา 26 แล้วนำกรณีที่จะจำกัดหรือลดไว้และกรณีอื่นที่กำหนดให้แตกต่างจากที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมากำหนดไว้ในมาตราถัดไปตามลำดับ ซึ่งในกรณีของบริษัท ปตท.ฯ นั้น ทั้งกระทรวงการคลังและกระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ยังคงให้บริษัท ปตท.ฯ มีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์อย่างเดียวกับ ปตท. และจำกัดไว้เฉพาะบางกรณีเท่านั้น คือ

- จำกัดประเภททรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตั้งแต่เดิมทรัพย์สินทุกประเภทของ ปตท. ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และ

- กำหนดให้ลูกจ้างของ ปตท. ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสร้างและบำรุงรักษาคลังปิโตรเลียมและระบบขนส่งทางท่อ เฉพาะที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเท่านั้น เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

2. การออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 28 เพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด จะต้องกำหนดให้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกและยุบรัฐวิสาหกิจไปพร้อมกับการจัดตั้งบริษัทที่แปลงสภาพมาจากรัฐวิสาหกิจด้วย

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 3) จึงได้ปรับปรุงร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าวเสียใหม่ตามแนวความเห็นข้างต้น และแก้ไขบันทึกหลักการเหตุผลประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน 2544



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เลขเสร็จ

437/2540

เรื่อง

บันทึก

เรื่อง การเดินท่อน้ำผ่านที่ราชพัสดุและการจ่ายค่าทดแทนของการประปาส่วนภูมิภาค

เนื้อหา

การประปาส่วนภูมิภาคได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท 57442-02/914 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2540 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การประปาส่วนภูมิภาคมีโครงการที่จะต้องปรับปรุงขยายกิจการประปา รวมทั้งการวางท่อขยายเขตจำหน่ายน้ำเพื่อบริการประชาชนให้ทั่วถึง และในการวางท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง 80 เซนติเมตร ผ่านที่ราชพัสดุนั้น กรมธนารักษ์อนุญาตให้วางได้แต่ต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้กับกรมธนารักษ์ ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาคได้แจ้งให้กรมธนารักษ์ทราบว่าในการวางท่อขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง 80 เซนติเมตร การประปาส่วนภูมิภาคได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้วินิจฉัยในกรณีการวางท่อน้ำที่ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยว่า การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจวางได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน แต่กรมธนารักษ์ได้แย้งว่าการประปาส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล จึงไม่มีสิทธิขอใช้ที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่กระทรวงการคลังตามข้อ 10 แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่ยกเว้นให้การประปาส่วนภูมิภาคที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือยกเว้นให้การประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนแต่อย่างใด และตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยในกรณีเรื่องวางท่อน้ำที่ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ก็ไม่มีส่วนใดที่ระบุชัดแจ้งว่าภายหลังที่ใช้อำนาจวางท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ในที่ดินของบุคคลใดแล้วไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน

การประปาส่วนภูมิภาคพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

1. ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีการะบุชัดแล้วว่าการเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง 80 เซนติเมตร ผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ การประปาส่วนภูมิภาคอาศัยอำนาจตาม

30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนได้ และคำว่า "บุคคลใด ๆ" หมายความว่ารวมถึงกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นนิติบุคคลด้วย

2. แม้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดให้มี "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ" โดยมีหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ แต่การกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการของคณะกรรมการที่ราชพัสดุนั้น ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น การที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุก็เป็นเรื่องกำหนดแนวปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เท่านั้น แต่ไม่อาจนำกล่าวอ้างเพื่อลบล้างอำนาจบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522

การประปาส่วนภูมิภาคจึงขอหารือในข้อกฎหมายว่า ความเห็นของการประปาส่วนภูมิภาคถูกต้องหรือไม่ หรือจะต้องปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาคแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณารวม 2 ประเด็น คือ

1. กรมธนารักษ์อยู่ในความหมายของคำว่า "บุคคลใด ๆ" ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 หรือไม่

2. มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นหลักเกณฑ์และวิธีการใช้และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) พิจารณาแล้วมีความเห็น
ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำหรับปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า "บุคคลใด ๆ" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30^๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ 122/2538^๒ ว่า การประปาส่วนภูมิภาคอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ เดินท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน 80 เซนติเมตร ผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินนั้น และคำว่า "บุคคลใด ๆ" ตามมาตรา 30 ดังกล่าว หมายถึง ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล สำหรับกรณีนี้หรือนี้เป็นการเดินท่อน้ำของการประปาส่วนภูมิภาคผ่านที่ราชพัสดุ ซึ่งตามมาตรา 5^๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ และได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรมธนารักษ์เป็นผู้ปกครองดูแล บำรุงรักษา และดำเนินการอื่น ๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ซึ่งทั้งกระทรวงการคลังและกรมธนารักษ์ต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของมาตรา 7 วรรคสาม^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนั้น จึงย่อมอยู่

^๑ มาตรา 30 ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้ กปภ. มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีไซที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย

ให้ กปภ. มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้ กปภ. ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ กปภ. มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างหรือทำขึ้น หรือตัดฟัน ต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินและในการรื้อถอนหรือตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้จำนวนเงินค่าทดแทน ให้นำมาตรา 29 วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

๗๗

๗๗

^๒ บันทึก เรื่อง การเดินท่อน้ำและการจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ส่งพร้อมหนังสือถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0601/113 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2538.

^๓ มาตรา 5 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๔ มาตรา 7 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

ในความหมายของคำว่า "บุคคลใด ๆ" ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 ด้วย

ประเด็นที่สอง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อำนาจการประปาส่วนภูมิภาคบางประการไว้เป็นพิเศษ โดยให้สามารถใช้ที่ดินของบุคคลอื่นในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ เนื่องจากกิจการของการประปาส่วนภูมิภาคเป็นกิจการสาธารณูปโภค อันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปซึ่งบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินของบุคคลอื่นเพื่อให้การดำเนินการของการประปาส่วนภูมิภาคสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้^๕ นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นการเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน 80 เซนติเมตร การประปาส่วนภูมิภาค สามารถดำเนินการผ่านที่ดินของบุคคลใด ๆ ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนในการใช้ที่ดินนั้น ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา 30 ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง กรณีจึงถือได้ว่าบทบัญญัติของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 เป็นบทบัญญัติของกฎหมายพิเศษที่ยกเว้นกฎหมายทั่วไป และมีผลเป็นการยกเว้นหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล หรือนำที่ราชพัสดุไปใช้ประโยชน์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ด้วย ดังนั้น ในการเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่เกิน 80 เซนติเมตร ผ่านที่ราชพัสดุ การประปาส่วนภูมิภาค จึงไม่ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่กรมธนารักษ์

(1) สำนักนายกรัฐมนตรีย

(2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรียหรือกระทรวง

(4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนัก

นายกรัฐมนตรีย กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรียมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล.

^๕ มาตรา 5 ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า "การประปาส่วนภูมิภาค" เรียกโดยย่อว่า "กปภ." และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณูปโภค โดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ.

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม 2540



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๕๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หารือกรณีกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง
หลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์
เกี่ยวกับที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) ได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๕๐๔๒/๓๖๒๐ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมธนารักษ์ ได้แจ้งให้ กปภ. ทราบว่า กระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕ และตามบทเฉพาะกาลของกฎกระทรวงดังกล่าว ข้อ ๓๙ ได้กำหนดให้ “ที่ราชพัสดุที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลปกครอง ดูแลหรือใช้ประโยชน์โดยชอบอยู่แล้วก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และได้รับการยกเว้นค่าตอบแทนการใช้ที่ราชพัสดุมาก่อน ให้แจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวกับ กรมธนารักษ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว โดยไม่มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุก็นำสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวสิ้นสุดลง” จึงขอให้ กปภ. แจ้งทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุตามข้อ ๓๙ กับกรมธนารักษ์ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับ (ภายในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖) มิฉะนั้นสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของ กปภ. ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จะสิ้นสุดลง

กปภ. ได้พิจารณาบทเฉพาะกาลของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวตามข้อ ๓๙ แล้ว เห็นว่า ข้อกำหนดดังกล่าว อาจขัดต่อมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติว่า “สิทธิตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ ให้ความหมายรวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของ กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย หรือกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข แล้วแต่กรณีด้วย ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินที่โอนไป” เนื่องจากสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุที่ กปภ. จะต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ตามข้อ ๓๙ นั้น เป็นสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุที่ กปภ. ได้รับโอน มาจากกรมโยธาธิการและกรมอนามัย ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้มีการตราขึ้นและมีผลใช้บังคับภายหลังจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.

๒๕๑๘ และกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับแล้ว โดยกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุในราชการ ขออนุญาตใช้ที่ราชพัสดุกับกรมธนารักษ์ และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้ประโยชน์ ดูแลบำรุงรักษา รวมทั้งส่งคืนที่ราชพัสดุตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้ จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้สิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของกรมโยธาธิการและกรมอนามัยที่ได้มาตามกฎกระทรวงดังกล่าว ตกไปเป็นของ กปภ. เพื่อให้ กปภ. ได้ใช้ประโยชน์ในการผลิตและจำหน่ายน้ำประปาแก่ประชาชน อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ต่อเนื่องจากที่กรมอนามัยและกรมโยธาธิการได้เคยดำเนินการอยู่ก่อนการจัดตั้ง กปภ. โดยให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของ กปภ. ที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ ที่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้เป็นการทั่วไป ให้กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุถือปฏิบัติ ดังนั้น กปภ. จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเสมือนหนึ่งเป็นกรมที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย

ด้วยเหตุนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะออกกฎกระทรวงที่มีบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ใหม่ให้ กปภ. ถือปฏิบัติเป็นการเฉพาะที่ผิดแผกแตกต่างจากหลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติอยู่ อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ ได้ก็ต่อเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้สิทธิในที่ราชพัสดุให้ กปภ. ถือปฏิบัติเป็นพิเศษแตกต่างจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขทั่วไปที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ใช้ที่ราชพัสดุถือปฏิบัติ และเมื่อปรากฏว่ายังไม่มีมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เพื่อให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงในลักษณะดังกล่าว จึงต้องถือว่าบทเฉพาะกาลตามข้อ ๓๙ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษาใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดหลักเกณฑ์พิเศษให้ กปภ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และปกครองดูแลใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ โดยชอบอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยได้รับยกเว้นค่าตอบแทนการใช้ที่ราชพัสดุ ต้องแจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวกับกรมธนารักษ์ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่

วันที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับ และหาก กปภ. ไม่ได้แจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของกปภ. ที่มีอยู่ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ เป็นอันสิ้นสุดลง กฎกระทรวงดังกล่าวจึงมีบทบัญญัติที่เกินกว่าอำนาจของรัฐมนตรีที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทและขัดต่อพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ ซึ่งมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากปภ. จึงขอหารือว่าความเห็นของ กปภ. ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาคแล้ว เห็นว่า ข้อหารือของ กปภ. มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็นคือ

๑. การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามข้อ ๓๙ ให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ โดยชอบอยู่แล้วก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับโดยได้รับยกเว้นค่าตอบแทน ถือเป็นปฏิบัติแตกต่างจากหลักเกณฑ์และวิธีการตามข้อ ๓๙ ที่กำหนดไว้สำหรับกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

๒. การที่บทเฉพาะกาลข้อ ๓๙ แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมิได้มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นภายในเวลาที่กำหนด จะเป็นการขัดต่อมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุ โดยกระทรวงการคลังในฐานะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุมีอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ราช

พัสดุ ซึ่งอำนาจในการบริหารจัดการดังกล่าว มาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ บัญญัติให้ คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้ดำเนินการในนามกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดนั้นให้ตราเป็นกฎกระทรวง โดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้ และเนื่องจาก “กฎกระทรวง” ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกตามที่ได้รับ มอบหมายอำนาจตามพระราชบัญญัติโดยมีความมุ่งหมายเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เมื่อใดที่ฝ่ายบริหารเห็นสมควรปรับปรุง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับที่ราชพัสดุเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ก็สามารถ ดำเนินการได้ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงฯ โดยกำหนดบทเฉพาะกาลข้อ ๓๙^๒ ให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ที่ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์โดยชอบอยู่แล้วก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับและได้รับการ ยกเว้นค่าตอบแทนการใช้ที่ราชพัสดุมาก่อน ให้แจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ

^๑ มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษา ที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง.

^๒ ข้อ ๓๙^๒ ที่ราชพัสดุที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์โดยชอบอยู่แล้วก่อน หรือ ในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และได้รับการยกเว้นค่าตอบแทนการใช้ที่ราชพัสดุมาก่อน ให้แจ้งขอทำความตกลง เกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวกับกรมธนารักษ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วโดยไม่มีกรแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุก็นให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวสิ้นสุดลง

เมื่อได้รับคำขอใช้ที่ราชพัสดุ ให้กรมธนารักษ์พิจารณาอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าว โดยไม่ ต้องเสียค่าตอบแทนต่อไปได้ตามความจำเป็นและสมควร และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ให้รัฐวิสาหกิจนั้นปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้รัฐวิสาหกิจใช้ที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด.

ดังกล่าวต่อกรมธนารักษ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วโดยไม่มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุ ก็ให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุลิ้นสุดลงนั้น แม้ว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะแตกต่างจากหลักเกณฑ์ของผู้ใช้ที่ราชพัสดุตามข้อ ๓๘^๓ ที่เป็นส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่เป็นการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ

สำหรับประเด็นที่สอง เห็นว่า การที่บทบัญญัติมาตรา ๕๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้สิทธิตามมาตรา ๔๙^๕ และมาตรา ๕๐^๖ หมายความว่า รวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย หรือกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข แล้วแต่กรณี นั้น ก็ด้วยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ กปภ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้สิทธิใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุต่อไปตามภารกิจที่ได้รับโอนมาตามกฎหมาย โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนเช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจแก่ กปภ. ในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุโดยอิสระแต่อย่างใด กปภ. ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุ ตามกฎหมาย จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.

^๓ ข้อ ๓๘ ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกครองดูแล หรือใช้ประโยชน์ โดยชออยู่แล้วก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ แต่ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้.

^๔ มาตรา ๕๑ สิทธิตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ หมายความว่ารวมถึงสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย หรือกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข แล้วแต่กรณี ด้วย ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการและทรัพย์สินที่โอนไป.

^๕ มาตรา ๔๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ นี้ ตลอดจนงบประมาณและทุนหมุนเวียนการจำหน่ายน้ำประปาส่วนภูมิภาคของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการประปา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ กปภ. จะได้ตกลงกันไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ.

^๖ มาตรา ๕๐ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ นี้ ตลอดจนงบประมาณของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการประปา ตามที่รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขและ กปภ. จะได้ตกลงกันไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ.

๒๕๑๘ สำหรับหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดตามข้อ ๓๙^๗ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่ปกครองดูแล หรือใช้ประโยชน์โดยชอบอยู่แล้วก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับและได้รับยกเว้นค่าตอบแทนให้แจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวต่อกรมธนารักษ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วไม่มีการแจ้งขอใช้ที่ราชพัสดุก็นำให้สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวสิ้นสุดลงนั้นได้กำหนดขึ้นเนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจที่เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งได้จัดไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ให้มีการใช้ตามความจำเป็นและสมควร ดังนั้น กปภ. จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ๓๙ ด้วยการแจ้งขอทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวต่อกรมธนารักษ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด และแสดงถึงความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น เพื่อกรมธนารักษ์จะได้พิจารณาต่อไป จึงไม่ถือว่าบทเฉพาะกาลข้อ ๓๙ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ แต่อย่างใด

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการ รักษาราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๖

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น.

เลขשרי

๑๓๒/๒๕๔๔

เรื่อง

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะมีอำนาจกำหนดให้การให้บริการสาธารณูปโภค
ของรัฐวิสาหกิจเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้หรือไม่

เนื้อหา

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้มีหนังสือที่ นร ๒๑๐๐.๔/๖๗๐๔ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์) ประธานกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีบัญชาให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคศึกษากรณีคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะมีอำนาจกำหนดให้การให้บริการสาธารณูปโภคเกี่ยวกับไฟฟ้า ประปา และโทรศัพท์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา ตามมาตรา ๓๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้หรือไม่ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและลักษณะของสัญญา พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าและบริการเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา ต้องเข้าลักษณะหนึ่งลักษณะใดตามมาตรา ๓^๑ ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า หากหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณูปโภคดังกล่าวเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้โดยเฉพาะแล้ว หากรัฐได้รับการร้องเรียนจากผู้บริโภคว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้ปฏิบัติไม่เหมาะสมกับผู้บริโภคยอมเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานนั้น ๆ เพื่อพิจารณาแก้

^๑ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและลักษณะของสัญญา พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้า หรือให้บริการใดเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการนั้น จะต้องเข้าลักษณะหนึ่งลักษณะใดดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นธุรกิจที่มีการใช้ข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค
- (๒) เป็นธุรกิจที่มีการใช้สัญญาสำเร็จรูปอย่างแพร่หลาย
- (๓) เป็นธุรกิจที่ผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าผู้บริโภค ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจ ความรู้ความเข้าใจ และความสันทัดชัดเจน.

ไขปรับปรุงสัญญา การให้บริการ การกำหนดราคา หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐเห็นสมควร คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนคณะกรรมการของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง หากมีอำนาจเข้าซ้อนกับคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา ก็จะต้องมีการจัดสรรการใช้อำนาจ ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจึงขอหารือว่า คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ จะมีอำนาจกำหนดให้การให้บริการสาธารณูปโภคของการไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นบริการที่ควบคุมสัญญาได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า

มาตรา ๒๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใด

^๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๑ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใด ได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่

(๑) ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวยังมิได้ดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และมีได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากคณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้

ได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยกรณนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวด ๒ ไปใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ในประเด็นนี้เมื่อพิจารณา มาตรา ๒๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ.๒๕๐๑ มาตรา ๒๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติ

(๒) ในกรณีตาม (๑) ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจปล่อยให้เนิ่นช้าต่อไปได้ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้ โดยไม่ต้องมีหนังสือแจ้งหรือขอให้ครบกำหนดเก้าสิบวันตามเงื่อนไขใน (๑)

ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติในหมวดนี้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว คณะกรรมการอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกรณนั้นๆ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้แทนคณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้

การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยกรณนั้นๆตามวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา.

^๓ พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑

มาตรา ๒๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของการไฟฟ้านครหลวง อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้ รวมถึง

๗๕๗

๗๕๗

(๕) กำหนดอัตราราคาขายพลังงานไฟฟ้า ค่าบริการและความสะดวกต่างๆ และ

๗๕๗

๗๕๗

อัตราราคาขายดังกล่าวใน (๕) ให้กำหนดในอัตราอันสมควรเพื่อให้มีรายได้เพียงพอ

(ก) สำหรับรายจ่ายที่จำเป็นในการดำเนินงาน รวมทั้งดอกเบี้ย ค่าเสื่อมราคา กองทุนสงเคราะห์ หรือการสงเคราะห์อื่นๆ เพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัวและโบนัส

(ข) สำหรับการชำระหนี้สินเท่าที่จำนวนเงินเพื่อการชำระหนี้สินนั้นเกินกว่าจำนวนที่จัดสรรไว้เป็นค่าเสื่อมราคา และสำหรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการจัดหาสินทรัพย์ใหม่แทนสินทรัพย์เดิม และ

(ค) ที่จะจัดให้มีเงินสำรองเพียงพอสำหรับเป็นเงินสำรองเผื่อขาดและเป็นค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่อันจำเป็นในการขยายกิจการ และลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบตามความในมาตรา ๔๒

๗๕๗

๗๕๗

^๔ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๐๓ มาตรา ๒๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

๗๕๗

๗๕๗

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๐๓ มาตรา ๑๓^๕ และมาตรา ๒๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ.๒๕๑๐ มาตรา ๑๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ และ

(๕) กำหนดอัตราราคาขายพลังงานไฟฟ้า ค่าบริการและความสะดวกต่างๆ และ

ฯลฯ

ฯลฯ

อัตราราคาขายดังกล่าวใน (๕) ให้กำหนดในอัตราอันสมควรเพื่อให้มีรายได้เพียงพอ

(ก) สำหรับรายจ่ายที่จำเป็นในการดำเนินงาน รวมทั้งดอกเบี้ย ค่าเสื่อมราคากองทุนสงเคราะห์ หรือการสงเคราะห์อื่นๆ เพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัวและโบนัส

(ข) สำหรับการชำระหนี้สินเท่าที่จำนวนเงินเพื่อการชำระหนี้้นั้นเกินกว่าจำนวนที่จัดสรรไว้เป็นค่าเสื่อมราคา และสำหรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการจัดหาสินทรัพย์ใหม่แทนสินทรัพย์เดิม และ

(ค) ที่จะจัดให้มีเงินสำรองเพียงพอสำหรับเป็นเงินสำรองเผื่อขาดและเป็นค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่อันจำเป็นในการขยายกิจการ และลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบตามความในมาตรา ๔๓

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐

มาตรา ๑๓ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจกระทำการต่างๆภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กำหนดอัตราราคาขายน้ำ ค่าบริการ และความสะดวกต่างๆของการประปานครหลวง และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระราคาและค่าบริการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐

มาตรา ๒๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของการประปานครหลวง อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) วางข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินกิจการตามมาตรา ๑๓

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของ กปภ. อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) กำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปาและอัตราค่าบริการ ตลอดจนวิธีการและเงื่อนไขในการชำระราคาและค่าบริการ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๓๗ แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะตามนัยมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เพราะรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นหน่วยงานประเภทหนึ่งของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้อำนาจในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละรัฐวิสาหกิจก็ได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเหล่านี้วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจ และอำนาจหน้าที่นี้ให้รวมถึงการกำหนดราคาค่าบริการสาธารณะประเภทเหล่านี้ด้วย โดยแต่ละรัฐวิสาหกิจก็จะมีคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นผู้วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจ โดยมีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกำกับดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจอีกชั้นหนึ่ง การให้บริการสาธารณะดังกล่าวของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ของผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องประกอบกัน นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว จะเห็นได้ว่าเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดนั้น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคย่อมมีอำนาจหน้าที่สอดส่อง ควบคุม และเร่งรัด ให้หน่วยงานอื่นของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว และโดยเฉพาะจะต้องเร่งรัด พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ตามนัยมาตรา ๑๐ (๖)^๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๒๒

^๕ พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๓๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑๓๗

๑๓๗

(๕) ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ ค่าดำเนินธุรกิจต่างๆและค่าบริการอื่นๆ

๑๓๗

๑๓๗

^๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๐ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ

๑๓๗

๑๓๗

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) เห็นว่า บทบัญญัติในหมวด ๒ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ และกรณีไม่เข้าข้อยกเว้นในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะเรื่องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงไม่สามารถใช้อำนาจในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาตามมาตรา ๓๕ ทวิ^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อกำหนดให้บริการสาธารณะูปโภคของรัฐวิสาหกิจ ดังกล่าวเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้

(๖) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๓๕ ทวิ ในการประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการใด ถ้าสัญญาซื้อ ขายหรือสัญญาให้บริการนั้นมีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือ หรือที่ตามปกติประเพณีทำเป็นหนังสือคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา มีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการนั้น เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้

ในการประกอบธุรกิจที่ควบคุมสัญญา สัญญาที่ผู้ประกอบการทำกับผู้บริโภคจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ใช้ข้อสัญญาที่จำเป็น ซึ่งหากมิได้ใช้ข้อสัญญาเช่นนั้น จะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบการเกินสมควร

(๒) ห้ามใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา กำหนดและเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการว่าด้วยสัญญา จะให้ผู้ประกอบการจัดทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดก็ได้

การกำหนดตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระรชากรกฤษฎีกา.

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๔



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เลขשר

๒๗๒/๒๕๔๒

เรื่อง

บันทึก

เรื่อง การประปานครหลวงจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติ
การประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ เพื่อไม่ปฏิบัติตามสัญญาเช่าที่ดินที่ทำไว้
กับการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้หรือไม่

เนื้อหา

การประปานครหลวงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๕๔๒๓.๒/๔๖๐๓ ลงวันที่ ๘
ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การประปานครหลวงมีความ
จำเป็นต้องวางท่อเพื่อส่งและจำหน่ายน้ำผ่านที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นจำนวนหลายแห่ง
เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบได้อย่างทั่วถึง แต่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ให้การ
ประปานครหลวงทำสัญญาเช่าที่ดินกับการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยคิดค่าเช่าเป็นตารางเมตร

การประปานครหลวงทราบว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยพิจารณาข้อกฎหมาย
ตอบข้อหารือการประปาส่วนภูมิภาค ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร
๐๖๐๑/๑๑๕ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ รวม ๓ ประการ คือ

(๑) การเดินท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางไม่ถึง ๘๐ เซนติเมตร ผ่านที่ดินของบุคคลใด
ๆ การประปาส่วนภูมิภาคไม่ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินและค่าทดแทนการรื้อถอนตัดฟันสิ่ง
ปลูกสร้างหรือต้นไม้ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒

(๒) การเดินท่อน้ำที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่ ๘๐ เซนติเมตร ขึ้นไป ถ้าการ
ประปาส่วนภูมิภาคเข้าใช้ที่ดินของบุคคลอื่นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการ
ประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จำนวนเงินที่การประปาส่วนภูมิภาคจะต้องจ่ายให้เจ้าของหรือผู้
ครอบครองที่ดินเป็นค่าทดแทน มีใช้ค่าเช่า

(๓) การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในที่ดินของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลได้

การประปานครหลวงพิจารณาเห็นว่าพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๓๔ มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. การประปานครหลวงจะถือปฏิบัติตามแนวข้อพิจารณาของคณะกรรมการ กฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๕ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ เช่นเดียวกับการประปาส่วนภูมิภาค ได้หรือไม่

๒. ถ้าถือปฏิบัติเช่นเดียวกับการประปาส่วนภูมิภาคได้ สัญญาเช่าที่ดินที่การประปานครหลวงทำการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว และอยู่ระหว่างอายุสัญญาซึ่งมีการชำระค่าเช่าไปบ้าง แล้วนั้น การประปานครหลวงจะไม่ปฏิบัติตามสัญญาเช่าดังกล่าวอีกต่อไป โดยจะถือปฏิบัติอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนการประปานครหลวงและผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การประปานครหลวงจะถือปฏิบัติตามแนวบันทึกคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่อง การเดินท่อน้ำและการจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติการประปา

^๑ มาตรา ๓๔ ในการส่งและจำหน่ายน้ำ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน

ให้การประปานครหลวงมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร สำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไปในบริเวณที่กำหนดนี้ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจตัดฟันต้น กิ่งหรือรากของต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดินและในการตัดฟัน แล้วแต่กรณี ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงิน

นครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ เปรียบเทียบกับมาตรา ๓๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดอำนาจของการประปาส่วนภูมิภาคและการประปาส่วนภูมิภาคในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์เกี่ยวกับการส่งและจำหน่ายน้ำผ่านเข้าไปในที่ดินของบุคคลอื่นไว้เช่นเดียวกัน ประกอบกับเมื่อพิจารณาบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่๗) เรื่อง การเดินท่อน้ำและการจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒^๓ ซึ่งมีข้อเท็จจริง

อันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในจำนวนเงินค่าทดแทนให้นำมาตรา ๓๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทนต่อไปในภายหน้าผู้ใดจะมาเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้การประปาส่วนภูมิภาคแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น อาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด.

^๒ มาตรา ๓๐ ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้ กปภ. มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย

ให้ กปภ. มีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินที่เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์โดยมีความกว้างจากท่อน้ำด้านละไม่เกินสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรสำหรับท่อน้ำขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตั้งแต่แปดสิบเซนติเมตรขึ้นไป และให้ กปภ. ทำเครื่องหมายแสดงเขตไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ในบริเวณที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ กปภ. มีอำนาจรื้อถอนสิ่งก่อสร้างขึ้น หรือทำขึ้น หรือตัดพินต้น กิ่งหรือรากของต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ได้ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนในการที่ใช้ที่ดิน และในการรื้อถอนหรือตัดพิน แล้วแต่กรณี ให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรม เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้ได้รับประโยชน์ค้ำค่าในการกระทำนั้นอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ในจำนวนเงินค่าทดแทนให้นำมาตรา ๒๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการชดใช้ค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวแล้ว หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองเต็มใจไม่รับหรือไม่มีสิทธิรับค่าทดแทนต่อไปจะเรียกร้องค่าทดแทนอีกมิได้

ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้ กปภ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลมแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น อาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด.

^๓ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงการประปาส่วนภูมิภาค ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๕ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘.

และปัญหาข้อกฎหมายในทำนองเดียวกันกับข้อหาข้อนี้แล้ว เห็นว่าการประปานครหลวงอาจถือปฏิบัติ ตามแนวนโยบายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เช่นเดียวกับการประปาส่วนภูมิภาคได้

ประเด็นที่สอง หากการประปานครหลวงถือปฏิบัติตามแนวนโยบายที่คณะกรรมการ กฤษฎีกาดังกล่าวได้เช่นเดียวกับการประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวงจะสามารถถือปฏิบัติ ตามแนวนโยบายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อไม่ปฏิบัติตามสัญญาเช่าที่ดินที่การประปา นครหลวงได้ทำไว้กับการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อการประปา นครหลวงมิได้ใช้อำนาจในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้อื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการ ประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ แต่ได้เข้าทำสัญญาเช่าที่ดินกับการรถไฟแห่งประเทศไทยภายใต้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังเช่นเอกชนซึ่งทำสัญญาเช่าที่ดินระหว่างกัน กล่าวคือ การ ประปานครหลวงผู้เช่า ได้ใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยผู้ให้เช่าเพื่อประโยชน์ในการเดินท่อน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์ตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาเช่า และการประปา นครหลวงผู้เช่า ตกกลงจะให้ค่าเช่าตลอดระยะเวลาที่เช่า ตามมาตรา ๕๓๗^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การประปา นครหลวงในฐานะผู้เช่า จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาเช่ารวมทั้ง ต้องผูกพันชำระค่าเช่าให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยผู้ให้เช่า ตลอดอายุแห่งสัญญาเช่าอีกด้วย และ การบอกเลิกสัญญาเช่าย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา ดังนั้น การ ประปา นครหลวงจึงไม่สามารถอ้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อไม่ปฏิบัติตาม สัญญาเช่าที่ดินที่ได้ทำไว้กับการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม อันเป็นวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยและการประปา นครหลวง การประปา นครหลวงอาจประสานงานกับการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อหาแนวทางการดำเนินการร่วมกัน ให้ สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละหน่วยงานโดยไม่เกิดความเสียหายต่อ ความรับผิดชอบของทั้งสองหน่วยงาน ทั้งนี้ เพราะการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าวต่างก็เป็น กิจการของรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วยกัน

^๔ มาตรา ๕๓๗ อันว่าเช่าทรัพย์สินนั้นคือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า ผู้ให้เช่า ตกกลงให้บุคคลอีกคน หนึ่งเรียกว่า ผู้เช่า ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลง จะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น.

(ลงชื่อ) อัครราช จุฬารัตน
(นายอัครราช จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๒



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่างพระราชกฤษฎีกา
กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)
พ.ศ.

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.
เป็นปีที่ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ
ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท การประปานคร
หลวง จำกัด (มหาชน)

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ
มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติพูนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติ
บางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕
มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัย
อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้
ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และ
ประโยชน์ของบริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“บริษัท” หมายความว่า บริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน)

“กิจการประปา” หมายความว่า การสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา การผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการควบคุมมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แกกิจการประปา ตลอดจนการบำรุงรักษากิจการดังกล่าว

“ประปาเอกชน” หมายความว่า การผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาโดยเอกชนให้แก่ผู้อยู่ในบ้านที่มีทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรตั้งแต่ห้าบ้านขึ้นไป โดยมีค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่น

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการประปา

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการกำกับดูแลกิจการประปา

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔ ในการดำเนินกิจการประปา ให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวง หรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่การประปานครหลวง เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๖ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการประปา” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ และบุคคลซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกิจการหรือสาขาวิชาชีพอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการประปาอีกสามคนเป็นกรรมการ และให้ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๖ ให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชน และอำนาจในการให้ความเห็นชอบการสร้างหรือขยายระบบประปาเอกชนของการประปานครหลวงตามกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวงเป็นอำนาจของคณะกรรมการ

มาตรา ๗ ให้กรรมการที่มาจากการแต่งตั้งมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

มาตรา ๘ ให้ประธานกรรมการและกรรมการได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๙ ให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ

มาตรา ๑๐ ให้นำความในมาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ให้อนุกรรมการได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๒ ให้ทรัพย์สินของบริษัทเท่าที่จำเป็นในระบบผลิต ระบบส่งและจำหน่ายน้ำประปา กับทรัพย์สินในการดำเนินกิจการประปาที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

มาตรา ๑๓ ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ การผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา ตลอดจนการบำรุงรักษากิจการดังกล่าว ให้ลูกจ้างของบริษัทเฉพาะที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อการนี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ ตามที่ได้จัดตั้งบริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนทุนของการประปานครหลวงเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และโอนกิจการของการประปานครหลวงไปให้แก่บริษัทดังกล่าวทั้งหมดแล้วนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงการควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบไปด้วยแล้ว ในการดำเนินงานของบริษัท การประปานครหลวง จำกัด (มหาชน) ระยะเวลาแรกบริษัทมีความจำเป็นต้องได้รับอำนาจ สิทธิ และประโยชน์บางกรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประปานครหลวงและตามกฎหมายอื่น รวมถึงการจำกัดสิทธิในบางกรณี เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เลขที่

132/2539

เรื่อง

บันทึก

เรื่อง การค้าประกันเงินกู้ของบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

เนื้อหา

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค 0304/55670 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2538 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงการคลังได้ทำสัญญาค้าประกันเงินกู้ของบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ที่กู้จากธนาคารโลก รวม 2 ฉบับ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510 และพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ.2494 ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2538 อนุมัติหลักการการกระจายหุ้นของบริษัทบางจากฯ ซึ่งจะมีผลทำให้มีผู้ถือหุ้นที่เป็นภาครัฐลดลงเหลือร้อยละ 49 กระทรวงการคลังจึงขอหารือว่า หากมีการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อการค้าประกันเงินกู้ที่กระทรวงการคลังได้ค้าประกันให้กับบริษัทบางจากฯ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) แล้ว สรุปปัญหาที่ประสงค์จะหารือได้ว่า หากมีการกระจายหุ้นของบริษัทบางจากฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2538 แล้วจะมีผลทำให้กระทรวงการคลังหลุดพ้นจากการเป็นผู้ค้าประกันตามสัญญาค้าประกันเงินกู้ที่ได้กระทำไว้แล้วหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา 4^๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

^๑ มาตรา 4 ภายใต้งบบังคับมาตรา 5 กระทรวงการคลังมีอำนาจค้าประกันหนี้ของส่วนราชการ หนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และหนี้ของสถาบันการเงินได้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจดังกล่าวต้องเป็น

(ก) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ หรือ

โดยพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2519 ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจไว้ 2 ประเภท คือ (1) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ หรือ (2) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐ และหรือบริษัทจำกัดตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่กระทรวงการคลังทำสัญญาค้ำประกันเงินกู้ของบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) กระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ 47.9 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถือหุ้นร้อยละ 24.3 และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)ถือหุ้นร้อยละ 7.8 รวมกันเป็นร้อยละ 80 จึงทำให้บริษัทบางจาก ฯ เป็นบริษัทจำกัดที่ส่วนราชการและองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ กระทรวงการคลังจึงสามารถทำการค้ำประกันหนี้ของบริษัทบางจาก ฯ ได้ตามความในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สัญญาค้ำประกันที่กระทรวงการคลังได้ทำไว้ทั้งสองฉบับจึงชอบด้วยกฎหมายและมีผลผูกพันคู่สัญญาตามเงื่อนไขของสัญญา และเมื่อได้พิจารณา มาตรา 680^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้วางหลักในเรื่องการค้ำประกันไว้ว่า การค้ำประกัน คือ สัญญาซึ่งบุคคลภายนอกคนหนึ่ง เรียกว่า "ผู้ค้ำประกัน" ผูกพันตนต่อเจ้าหนี้คนหนึ่งเพื่อชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ นั้น จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าสัญญาค้ำประกันนั้นเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์มุ่งจะคุ้มครองเจ้าหนี้เพื่อให้ได้รับชำระหนี้ ดังนั้น หากปรากฏว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ไม่ว่าจะ เป็นด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม ผู้ค้ำประกันก็ยังคงผูกพันที่จะต้องชำระหนี้ นั้นอยู่ ซึ่งในกรณีนี้ เมื่อได้พิจารณาเงื่อนไขในSection 2.01.^๓ ของสัญญาค้ำประกันทั้งสองฉบับแล้ว มีข้อกำหนดว่า "ผู้ค้ำ

(ข) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐ และหรือบริษัทจำกัดตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ.

^๒ มาตรา 680 อันว่าค้ำประกันนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลภายนอกคนหนึ่งเรียกว่า ผู้ค้ำประกัน ผูกพันตนต่อเจ้าหนี้คนหนึ่งเพื่อชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ นั้น

อนึ่ง สัญญาค้ำประกันนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ค้ำประกันเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่.

^๓ Section 2.01. The Guarantor hereby unconditionally guarantees, as primary obligor and not as surety merely, the due and punctual payment of the principal of, and interest and other charges on, the Loan, and the premium, if any, on the prepayment of the Loan, and the punctual performance of all the other obligations of the Borrower, all as set forth in the Loan Agreement.

ประกันตกลงที่จะค้ำประกันการจ่ายเงินต้นดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียมอื่นที่ถึงกำหนดชำระโดยปราศจากเงื่อนไข...” อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า กระทรวงการคลังได้ตกลงที่จะค้ำประกันการจ่ายเงินของบริษัท บางจาก ฯ ในทุกกรณี จากบทบัญญัติและข้อกำหนดของสัญญาดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่าสัญญาค้ำประกันเงินกู้ที่กระทรวงการคลังได้กระทำไปแล้วยังคงมีผลผูกพันกระทรวงการคลังอยู่ แม้ว่าต่อมาทางบริษัทบางจาก ฯ จะดำเนินการกระจายหุ้นของบริษัทเพื่อให้มีจำนวนผู้ถือหุ้นภาครัฐลดลงเหลือร้อยละ 49 และพ้นจากสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจไปก็ตาม ก็ไม่มีผลกระทบต่อการค้ำประกันที่กระทรวงการคลังได้กระทำไปแล้วโดยชอบด้วยกฎหมายได้

(ลงชื่อ) อัครราชทูต จุฬารัตน

(นายอัครราชทูต จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ 2539.

Section 2.01. The Guarantor declares its commitment to the objectives of the Project as set forth in Schedule 2 to the Loan Agreement, and to this end, without limitation or restriction upon any of its other obligations under the Guarantee Agreement, the Guarantor hereby unconditionally guarantees, as primary obligor and not as surety merely, the due and punctual payment of the principal of, and interest and other charges on, the Loan, and the premium, if any, on the prepayment of the Loan, and the punctual performance of all the other obligations of the Borrower, all as set forth in the Loan Agreement.

เรื่องเสรีจที่ ๒๒๕/๒๕๔๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

กระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือที่ กห ๕๑๐๐/๒๐๗๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุ สรุปลความ ได้ว่า องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้มีหนังสือหรือไปยังกรมธนารักษ์เพื่อพิจารณาว่า องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นผู้ขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ตามนัย ข้อ ๒ และข้อ ๑๔ แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่ เพียงใด ซึ่งกรมธนารักษ์มีความเห็นว่าองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นองค์การของรัฐเพื่อการกุศลตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสงเคราะห์เฉพาะแก่ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการเท่านั้น ไม่ได้ประกอบกิจการอันเป็นบริการสาธารณะตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงไม่มีลักษณะเป็น “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” ที่เป็นองค์กรอื่นของรัฐตามคำนิยามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่จะมสิทธิขอใช้ที่ราชพัสดุ ตามข้อ ๑๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวได้ อีกทั้งปัจจุบันคณะกรรมการที่ราชพัสดุได้เห็นชอบให้กรมธนารักษ์จัดให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ๓ ได้รับสิทธิ การเข้าที่ราชพัสดุเพื่อปลูกสร้างอาคารสำนักงานและบ้านพักเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ต้องประมูล ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ที่ได้เคยวินิจฉัยให้้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้รับสิทธิการเข้าโดยไม่ต้องประมูลตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ในข้อ ๑๗ (๗) (ซึ่งปัจจุบันคือข้อ ๒๖ (๘) แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕) แต่้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว โดยเห็นว่า้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๓ (๖) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ และเป็นองค์กรอื่นของรัฐ ตามคำนิยาม “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” ในข้อ ๒ แห่ง

กฎกระทรวงดังกล่าวด้วย เนื่องจากองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นองค์การของรัฐตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐ ส่วนที่กรมธนารักษ์เห็นว่า องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่ได้ประกอบกิจการอันเป็นบริการสาธารณะตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่มีลักษณะเป็น “ผู้ใช้ที่ราชพัสดุ” ตามคำนิยามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวนั้น องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากคำนิยามมิได้กำหนดว่าองค์กรอื่นของรัฐจะต้องเป็นองค์การมหาชนตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และการที่กรมธนารักษ์อ้างว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยว่า ให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้รับสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องประมูลนั้น องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเห็นว่า คำวินิจฉัยนั้นเป็นการวินิจฉัยตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งข้อ ๑๐ แห่งกฎกระทรวงฯ ให้สิทธิเฉพาะกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่มีสิทธิเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุได้ แต่กฎกระทรวงดังกล่าวได้ถูกยกเลิกแล้ว โดยกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ และข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงฯ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่นของรัฐเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุได้ด้วย จึงทำให้ฐานะขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเปลี่ยนแปลงไป โดยมีสิทธิเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องเช่าที่ราชพัสดุอีกต่อไป

กระทรวงกลาโหมพิจารณาแล้วเห็นพ้องกับองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงขอหารือว่าองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่นของรัฐที่จะเป็น “ผู้ใช้ที่ราชพัสดุ” ตามคำนิยามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักโยธาธิการกลาโหม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ความในข้อ ๑๔^๑ แห่ง

^๑ ข้อ ๑๔ ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุที่ประสงค์จะขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นให้ขอใช้ที่ราช

กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดว่า ให้มีการขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการได้ หากที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นให้ขอใช้ที่ราชพัสดุดต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและความในข้อ ๒๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวได้ให้คำนิยามคำว่า “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่ขอใช้ที่ราชพัสดุ ตามกฎกระทรวงนี้ ดังนั้น การพิจารณาว่าหน่วยงานใดเข้าลักษณะเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวหรือไม่ จึงมีข้อพิจารณาเพียงว่าหน่วยงานที่ขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นเป็นกระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กร อื่นของรัฐ หรือไม่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของหน่วยงาน

สำหรับกรณีองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกนั้นจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกมีฐานะเป็นองค์การของรัฐเพื่อการกุศล แต่มิใช่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงเป็น “องค์กรอื่นของรัฐ” และเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีสิทธิ ที่จะขอใช้ที่ราชพัสดุตามหมวด ๒ ของกฎกระทรวงดังกล่าวได้ แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์ทหารผ่านศึกครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการก็ตาม

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๘

พัสดุดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมทั้งแจ้งเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้น เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์และให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้เมื่อได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์แล้ว

เลขเสร็จ

345/2520

เรื่อง

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมาย (การใช้ราชพัสดุของการสื่อสารแห่งประเทศไทย)

เนื้อหา

การสื่อสารแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือที่ กสท.603(ก)/3088 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2520 ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า เดิมกรมไปรษณีย์โทรเลขได้ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุตลอดจนอาคารสถานที่และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ โดยได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ซึ่งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเหล่านี้ส่วนใหญ่ กรมไปรษณีย์โทรเลขได้มาโดยการใช้จ่ายจากเงินทุนไปรษณีย์ตามพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ. 2504 ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 กำหนดให้โอนกิจการบางส่วนของกรมไปรษณีย์โทรเลขไปเป็นของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (มาตรา 13) และการให้สื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม (มาตรา 16) กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงได้มอบให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุตลอดจนอาคารสถานที่และสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้น ฉะนั้น จึงมีปัญหาว่า ในกรณีดังกล่าวนี้ จะถือว่ากรมไปรษณีย์โทรเลขได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุเหล่านั้นแล้วและต้องส่งมอบคืนให้แก่กรมธนารักษ์ โดยการสื่อสารแห่งประเทศไทยไม่มีสิทธิที่จะปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ต่อจากกรมไปรษณีย์โทรเลข หากการสื่อสารแห่งประเทศไทยประสงค์จะใช้ประโยชน์ต่อไป ก็จะต้องยื่นเรื่องขอร้องเช่าตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 หรือจะถือว่า การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีสิทธิที่จะปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น ต่อมา ตามสิทธิหน้าที่ที่กรมไปรษณีย์โทรเลขมีอยู่แต่เดิม โดยถือว่าสิทธิและหน้าที่ในการปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุดังกล่าวของกรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นสิทธิและหน้าที่ที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ได้ให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม ซึ่งมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 กำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ดังกล่าว และดังนั้นการสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงไม่จำเป็นต้องยื่นเรื่องขอร้องเช่าตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 อีก

ในเรื่องนี้ กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 กำหนดให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมนั้น น่าจะหมายความถึงสิทธิและหน้าที่เฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมโดยตรงเท่านั้น เช่น งานเกี่ยวกับการรับส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ โทรเลข วิทยุ โทรทัศน์ โทรศัพท์ต่างประเทศ ฯลฯ แต่ไม่รวมถึงสิทธิในการใช้ทรัพย์สินของกระทรวงการคลังด้วย

ส่วนการสื่อสารแห่งประเทศไทยพิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นว่า สิทธิและหน้าที่ในการปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ราชพัสดุของกรมไปรษณีย์โทรเลขนี้ เป็นสิทธิและหน้าที่ที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ได้ให้ไว้แก่กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม เพราะการมีที่ทำการดังกล่าวเป็นการจัดให้ผู้ให้บริการมาใช้บริการทางด้านการไปรษณีย์และด้านโทรคมนาคมได้และเพื่อให้พนักงานอยู่อาศัยด้วย ดังนั้นการสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงควรมีสติสิทธิและหน้าที่ในการปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวต่อไป ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ราชพัสดุเหล่านี้ส่วนใหญ่ กรมไปรษณีย์โทรเลขได้มาโดยการใช้จ่ายจากเงินทุนไปรษณีย์ตามพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ.2504 เพื่อจัดสร้างเป็นกิจการของกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนรูปโครงสร้างเป็นรัฐวิสาหกิจ ฉะนั้น โดยความเป็นธรรมชาติการสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงควรมีสติสิทธิได้ใช้และได้รับประโยชน์จากที่ราชพัสดุเหล่านั้นโดยไม่จำเป็นต้องชำระค่าเช่าหรือค่าตอบแทนใด ๆ ทั้งสิ้น และโดยที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการให้บริการด้านการสื่อสารอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐอย่างหนึ่ง เพื่อช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมืองให้เป็นไปตามเป้าหมายของรัฐบาล และยังคงนำรายได้ส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน กรมธนารักษ์จึงควรยกเว้นการเรียกเก็บค่าเช่าในการที่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ เพราะเงินค่าเช่าที่เรียกเก็บได้ก็ต้องนำเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินเช่นเดียวกับรายได้ของรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ 5) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า ปัญหานี้จะต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 อันเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดการที่ราชพัสดุ ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ การปกครองดูแล บำรุงรักษา

ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุนั้น เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่ราชพัสดุที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโดยตราเป็นกฎกระทรวง^๑ ดังนั้น การที่จะให้ผู้ใดใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้โดยไม่เรียกค่าตอบแทนหรือโดยการให้เช่าจึงเป็นอำนาจโดยเฉพาะของคณะกรรมการที่ราชพัสดุดังที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งปัจจุบันกฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดให้เฉพาะ "กระทรวงทบวงกรม" เท่านั้นที่จะมีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดให้เฉพาะ "กระทรวงทบวงกรม" เท่านั้นที่จะมีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุได้โดยทำความตกลงกับกรมธนารักษ์^๒ แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้โดยวิธีการเช่าแต่เพียงวิธีเดียว ซึ่งบรรดารัฐวิสาหกิจต่าง ๆ คงมีสิทธิดีกว่าเอกชนโดยอาจได้เช่า โดยไม่ต้องมีการประมูล^๓ เมื่อหลักการปกครองดูแลและจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นไว้เช่นนี้ การจะยกเว้นจากหลักนี้จึงต้องมีบทบัญญัติกฎหมายที่แจ้งชัดกำหนดไว้โดยตรงเท่านั้น

แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ที่ดิน อาคาร และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ที่กรมไปรษณีย์โทรเลขใช้อยู่ส่วนใหญ่จะได้มาโดยการใช้จ่ายจากเงินทุนไปรษณีย์ ตามพระราชบัญญัติ

^๑ มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ" ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง.

^๒ ข้อ 10 กระทรวงทบวงกรมใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุดังอยู่ในจังหวัดอื่น ให้แจ้งการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์.

^๓ ข้อ 17 การจัดให้เช่าให้กระทำโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ จะจัดให้เช่าโดยไม่ต้องใช้วิธีประมูลก็ได้

(1) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้อยู่อาศัย

(2) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตร

(3) การให้องค์การปกครองท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเช่าเพื่อใช้เป็นที่ดินดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการที่ราชพัสดุ.

ทุนไปรษณีย์ พ.ศ.2504 แต่ทุนไปรษณีย์ดังกล่าวเป็นเพียงเงินตั้งขึ้นเพื่อความสะดวกในการใช้จ่ายและเก็บรักษาโดยไม่ตั้งอยู่ในบังคับระเบียบวิธีการงบประมาณของทางราชการเท่านั้น^๔ โดยเงินดังกล่าวยังคงเป็นเงินของทางราชการอย่างหนึ่ง เพราะไม่มีบทบัญญัติยกเว้นให้โอนไปเป็นของนิติบุคคลใดที่แยกอยู่เป็นอิสระจากระบบบริหารราชการแผ่นดินทรัพย์สินที่ได้มาจากการใช้เงินทุนไปรษณีย์ จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่งที่ส่วนราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ไว้แทนรัฐนั่นเอง เมื่อได้มีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 แล้ว ทรัพย์สินเหล่านั้นก็กลายเป็นที่ราชพัสดุอันอยู่ในอำนาจปกครองดูแลและถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง^๕ หากใช้เงินของกรมไปรษณีย์โทรเลขอีกต่อไปไม่ การที่กรมไปรษณีย์โทรเลขมีสิทธิได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุเหล่านั้นต่อมาโดยไม่ต้องเช่นนั้น ก็เนื่องจากกรมไปรษณีย์โทรเลขมีสภาพเป็น "กระทรวงทบวงกรม" นั่นเอง

เมื่อมีการจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทยขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้โอนกิจการและทรัพย์สินของกรมไปรษณีย์โทรเลขบางส่วนไปเป็นของการสื่อสารแห่งประเทศไทย^๖ แต่โดยที่ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ดินนั้นเป็นที่ราชพัสดุอยู่ก่อนแล้ว ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจึงมิได้โอนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย ปัญหาคงมีแต่ว่าสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินและเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งนี้จะโอนไปด้วยหรือไม่ การที่บุคคลคนหนึ่งจะรับโอนสิทธิมาจากบุคคลอีกคนหนึ่งได้นั้นย่อมต้องถือตามหลักทั่วไปว่าบุคคลผู้รับโอนสิทธินั้น

^๔ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ.2504 ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีข้อความว่า "เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ระเบียบวิธีการงบประมาณที่ใช้กับกรมไปรษณีย์โทรเลขมาแต่เดิมไม่เหมาะสมแก่กิจการไปรษณีย์โทรเลขอันเป็นบริการสาธารณะที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศ สมควรปรับปรุงวิธีการใหม่ โดยตั้งทุนไปรษณีย์ขึ้น ทั้งนี้ โดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น".

^๕ มาตรา 5 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.

^๖ มาตรา 13 ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการและลูกจ้างของกรมไปรษณีย์โทรเลข นอกจากสำนักงานเลขานุการกรม กองสื่อสารระหว่างประเทศ กองแผนงาน และสำนักงานบริหารความถี่วิทยุ ไปเป็นของการสื่อสารแห่งประเทศไทย.

จำเป็นต้องมีความสามารถและมีคุณสมบัติที่จะถือครองสิทธินั้นไว้ด้วย สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ โดยไม่ต้องเช่าหรือไม่ต้องเสียค่าตอบแทนนี้เป็นสิทธิโดยเฉพาะของ "กระทรวง ทบวง กรม" ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่คือ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 เมื่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็น รัฐวิสาหกิจและมีใช้กระทรวงทบวงกรมการสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงย่อมรับโอนสิทธินั้นไม่ได้ เว้นแต่ จะมีบทบัญญัติแจ้งชัดกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

อนึ่ง มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2519 ได้บัญญัติว่า "ให้การสื่อสารแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่ กรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนที่ว่าด้วยการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม" แต่บทบัญญัตินี้ไม่แจ้งชัดพอให้เข้าใจในตัวได้ว่าต้องการยกเว้นหลักเรื่องสิทธิที่จะได้ใช้ที่ราชพัสดุตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 นั้น หรือไม่ อนึ่ง สิทธิหน้าที่ที่ กรมไปรษณีย์โทรเลขมีอยู่ในการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม นั้น ถือไม่ได้ว่าจะครอบคลุมไปถึงสิทธิที่จะได้ใช้ที่ราชพัสดุตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 นั้น หรือไม่ อนึ่งสิทธิหน้าที่ที่กรมไปรษณีย์โทรเลขมีอยู่ในการให้บริการและการปฏิบัติการด้าน ไปรษณีย์และโทรคมนาคม นั้น ถือไม่ได้ว่าจะครอบคลุมไปถึงสิทธิที่จะได้ใช้ที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องเช่า หรือไม่ต้องเสียค่าตอบแทนด้วย เพราะสิทธินี้เป็นสิทธิอันมีแก่ "กระทรวงทบวงกรม" ทั้ง ๆ ไป ไม่ว่าจะ เป็นกระทรวง ทบวง กรมที่ให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคมหรือไม่ ฉะนั้น เมื่อการสื่อสารแห่งประเทศไทยไม่ใช่ "กระทรวงทบวงกรม" และเมื่อไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ การสื่อสารแห่งประเทศไทยมีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุได้เช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม หาก การสื่อสารแห่งประเทศไทยประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อไป ก็ต้องยื่นเรื่องขอเช่าจากกรมธนารักษ์ตามข้อ 19 แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ที่อ้างถึงข้างต้น

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม 2520.

ประวัติ

ชื่อ สกุล	ร้อยตำรวจโทณัฐพล อินทาร์ักษ์
เกิดเมื่อ	30 พฤษภาคม พุทธศักราช 2522
ภูมิลำเนา	154 หมู่ที่ 2 ตำบลสันทรายน้อย อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ 50210
ที่อยู่ปัจจุบัน	47/13 เซ็นจูรี ปาร์ค คอนโดมิเนียม ซอยวิภาวดีรังสิต 22 ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900
การศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
การทำงาน	รองสารวัตรฝ่ายตรวจสอบสำนวนอัยการ กองคดีอาญา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปฏิบัติราชการสำนักงาน ผู้ช่วยผู้บัญชาตำรวจแห่งชาติ (ฝ่ายสืบสวนสอบสวนทาง กฎหมาย)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย