

บันทึก

เรื่อง การปรับปรุงโรงเรียนเทศบาล ๑ (เยี่ยม เกษสุวรรณ)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๒๕๗๖๑ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๒๒ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโรงเรียนเทศบาล ๑ (เยี่ยม เกษสุวรรณ) โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า เดิม ส.ต.อ.มณี แก้วน้อย สมาชิกสภาจังหวัดสมุทรปราการ ได้ร้องเรียนต่อฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ว่าเทศบาลเมืองสมุทรปราการ จะทำการปรับปรุงโรงเรียนเทศบาล ๑ (เยี่ยม เกษสุวรรณ) โดยการรื้อย้ายโรงเรียนซึ่งปลูกสร้างอยู่บนที่ราชพัสดุแล้วจะไปปลูกสร้างอาคารเรียนขึ้นใหม่ ในที่ดินแปลงอื่น ซึ่งตั้งอยู่ห่างจากสถานที่ตั้งโรงเรียนในปัจจุบัน กลับไม่ดำเนินการเรียกประกวดราคาเพื่อการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ แปลงที่ตั้งโรงเรียนเยี่ยม เกษสุวรรณ แห่งนี้ตามระเบียบของทางราชการ เป็นเหตุให้รัฐต้องได้รับความเสียหาย และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่นักเรียนกับบรรดาผู้ปกครองด้วยเหตุดังกล่าวผู้ร้องจึงเสนอให้ทำการก่อสร้างโรงเรียนในสถานที่ตั้งปัจจุบันต่อไป ซึ่งสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้สอบถามข้อเท็จจริงไปยังกระทรวงมหาดไทย และกรมธนารักษ์แล้ว

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยชี้แจงมาสรุปได้ว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ตั้งโรงเรียนเยี่ยม เกษสุวรรณ เป็นของกรมธนารักษ์ และกรมธนารักษ์ประสงค์จะนำที่ดินไปปรับปรุงเป็นศูนย์การค้า เทศบาลฯ ไม่ได้เกี่ยวข้องแต่ประการใด เพียงแต่มีข้อแม้ว่ากรมธนารักษ์ต้องสร้างโรงเรียนหลังใหม่และอาคารอื่นๆ มีมูลค่ารวมประมาณ ๑๐ ล้านบาทเพื่อเป็นการชดเชยให้แก่เทศบาลฯ สำหรับกรณีที่ ส.ต.อ.มณี แก้วน้อย ร้องเรียนว่าเทศบาลฯ ไม่เรียกประกวดราคาเพื่อการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุแปลงซึ่งตั้งโรงเรียนเยี่ยม เกษสุวรรณ ตามระเบียบของทางราชการนั้น ก็เนื่องจากเทศบาลฯ ได้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ ว่าการก่อสร้างอาคารเรียน และการดำเนินงานต่างๆ ให้เป็นเรื่องของกรมธนารักษ์ ดังนั้น เทศบาลฯ จึงไม่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้แต่ประการใด

สำหรับกรมธนารักษ์ ชี้แจงสรุปได้ดังนี้

(๑) เนื่องจากเทศบาลฯ มีโครงการย้ายโรงเรียนเยี่ยม เกษสุวรรณไปสร้างในที่ดินของเทศบาลฯ ซึ่งตั้งอยู่ข้างวัดชัยมงคล และเทศบาลฯ ได้เสนอขอเช่าที่ดินแปลงที่ตั้งโรงเรียนนี้เพื่อจะปรับปรุงปลูกสร้างเป็นอาคารพาณิชย์ กับได้ขอให้กรมธนารักษ์กำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดอื่นๆ เกี่ยวกับการเช่าที่ดิน เพื่อที่เทศบาลฯ จะได้พิจารณาดำเนินการต่อไป หรือมิฉะนั้นถ้าหากกรมธนารักษ์จะจัดหาบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เชื่อถือได้ และเคยดำเนินการก่อสร้างอาคารให้แก่กรมธนารักษ์มาแล้ว มาดำเนินการปรับปรุงโรงเรียนเยี่ยม เกษสุวรรณ ให้แล้วเสร็จตามโครงการและเงื่อนไขดังที่เทศบาลฯ ได้วางไว้ ทางเทศบาลฯ ก็ไม่ขัดข้อง ด้วยเหตุดังกล่าวกรมธนารักษ์จึงได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำผั้วที่ดินกับได้ให้เทศบาลฯ จัดส่งแบบแปลนอาคาร

โรงเรียนที่จะปลูกสร้างใหม่ รวมตลอดถึงสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่จะให้ผู้ลงทุนปลูกสร้างชดเชยกับเทศบาลฯ มาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(๒) เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๒ กรมธนารักษ์ได้เชิญผู้แทนจังหวัดสมุทรปราการ ราชพัสดุจังหวัด และผู้แทนเทศบาลฯ มาร่วมประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาการปรับปรุงที่ดินราชพัสดุแปลงนี้ ซึ่งที่ประชุมได้ตกลงให้เทศบาลฯ เป็นผู้เช่าที่ดินไปโดยไม่ต้องประมูล ตามนัยแห่งกฎกระทรวง (การคลัง) ฉบับที่ ๓ ข้อ ๑๗ (๔) แต่มีเงื่อนไขว่า เทศบาลฯ ต้องให้บริษัท เค.เอส. ก่อสร้างอุดรธานี จำกัด ได้รับช่วงสิทธิจากเทศบาลฯ เพื่อทำการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์แล้วยกกรรมสิทธิ์ในอาคารเหล่านี้ให้กับกระทรวงการคลังต่อไปแทนเทศบาลฯ และบริษัทฯ ต้องปลูกสร้างอาคารโรงเรียนเทศบาล ๑ (อาคารหลังใหม่) ในวงเงินประมาณ ๑๐ ล้านบาท ตามแบบแปลนและรายการตลอดจนต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เทศบาลฯ กำหนดไว้ให้กับเทศบาลฯ ด้วย ปรากฏว่า เทศบาลฯ ไม่ขัดข้อง เพราะเทศบาลฯ ได้โรงเรียนและอาคารหลังใหม่อื่น ๆ ตามที่เทศบาลฯ ประสงค์แล้ว

(๓) การที่กรมธนารักษ์กำหนดให้บริษัท เค.เอส.ก่อสร้างอุดรธานี จำกัดเป็นผู้ได้รับช่วงสิทธิในการก่อสร้างอาคารพาณิชย์บนที่ราชพัสดุแปลงที่ตั้งโรงเรียนเยี่ยม เกษสุวรรณ นั้น กรมธนารักษ์อ้างว่า เดิมเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๑๗ กรมราชทัณฑ์ซึ่งปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ แปลงหมายเลขที่ ๔๓๐๔ เนื้อที่ประมาณ ๒๓-๐-๒๘ ๕/๑๐ ตารางวา ตำบลหมากแข้ง อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี (ใช้เป็นที่ตั้งเรือนจำกลางอุดรธานี) ได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยโดยให้นำที่ดินส่วนหนึ่งของที่ดินแปลงดังกล่าวนี้ ซึ่งขณะนั้นยังมีได้ใช้ประโยชน์เนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ ๑ งาน ๒๑ ตารางวา ออกทำการประมูลให้เช่าเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์โดยมีเงื่อนไขให้ผู้ประมูลได้ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เรือนจำ คือสร้างกำแพงเพื่อขยายบริเวณเรือนจำ ปรับปรุงเรือนซังนักโทษ และมอบกรรมสิทธิ์อาคารพาณิชย์ให้แก่เรือนจำ ๑ คูหา เพื่อจะให้เป็นร้านค้าของเรือนจำ กับมีเงื่อนไขและรายละเอียดอื่นๆ อีก ในการประมูลปรากฏว่า บริษัท เค.เอส.ก่อสร้างอุดรธานี จำกัด เป็นผู้ประมูลได้ และได้มีการทำสัญญาเช่าที่ดินระหว่างกรมราชทัณฑ์กับบริษัทฯ ขึ้นเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๗ เพื่อจะปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ ๒ ชั้น จำนวน ๒๔ คูหา พร้อมทั้งลานจอดรถรับจ้างในที่ดินที่ได้เช่า เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒๑ วา ต่อไป ต่อมากรมราชทัณฑ์ได้แจ้งความเห็นของสำนักผังเมืองให้บริษัทฯ ทราบว่า สำนักผังเมืองเห็นควรให้ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ในที่เช่าเฉพาะด้านถนนศรีสุข จำนวน ๑๖ คูหา เท่านั้น ซึ่งบริษัทฯ ก็ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๑๘ ตอบผู้บัญชาการเรือนจำกลางอุดรธานี ว่าบริษัทฯ ไม่ขัดข้องที่จะปลูกสร้างอาคารตามจำนวนนี้ และยืนยันที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่น ๆ ตามสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๗ ทุกประการ

ครั้นต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ปกครองดูแลรักษาที่ดินราชพัสดุ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยส่งคืนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ ๔๓๐๔ ซึ่งอยู่ในความดูแลของเรือนจำกลางอุดรธานี (เฉพาะส่วนที่นำไปจัดให้เช่า) พร้อมเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับการทำสัญญาให้เอกชนเช่าที่ดิน มาให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการจัดหาประโยชน์ต่อไปตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็จัดส่งให้ และ

กรณีนี้กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วให้ดำเนินการให้เช่าที่ดินแปลงนี้ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในสัญญาเช่าเดิม (สัญญาฉบับที่ลงวันที่ ๑๒พ.ย.๑๗) ที่บริษัทฯ ได้ทำไว้กับกรมราชทัณฑ์ต่อไปได้ โดยกรมธนารักษ์เห็นสมควร เปลี่ยนคู่สัญญากับบริษัทฯ จากกรมราชทัณฑ์มาเป็นกระทรวงการคลัง ซึ่งกรมธนารักษ์ได้จัดส่งแบบแปลนแผนผัง (เป็นแบบของกรมราชทัณฑ์ที่กรมธนารักษ์ตรวจเห็นชอบ) พร้อมสัญญาก่อสร้าง ไปให้จังหวัดอุดรธานีจัดทำสัญญาเช่าเสียใหม่กับบริษัทฯ ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในสัญญาเช่าเดิมที่บริษัทฯ ได้ทำไว้กับกรมราชทัณฑ์เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๗ เว้นแต่จำนวนอาคาร (๑๖ คูหาเดิม ๒๔ คูหา) ระยะเวลาการก่อสร้าง (๑๒ เดือน เดิม ๕๐๐ วัน) และการประกันอัคคีภัยอาคารต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด (กระทรวงการคลังเป็นผู้รับประกัน แต่บริษัทฯ เป็นผู้ชำระเบี้ยประกันซึ่งตามสัญญาเช่าเดิม เรือนจำกลางอุดรธานีและกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี เป็นผู้รับประกัน) ซึ่งปรากฏว่าบริษัทฯ ก็ยอมรับและได้ลงนามในสัญญาเช่าไว้แล้ว เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๑๘

(๔) สำหรับค่าเสียหายที่บริษัทฯ ได้รับเนื่องจากสำนักผังเมืองขัดข้องไม่ยอมให้ปลูกสร้างอาคารและได้รับประโยชน์อื่น ๆ เดิมตามสัญญาเช่า ฉบับลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๗ นั้น กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๔/๐๐๒๘๑ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๒๑ ขอให้จังหวัดอุดรธานีตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งจังหวัดได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อประเมินค่าเสียหายแล้วคิดเป็นเงิน ๕,๗๗๕,๐๐๐ บาท

(๕) กรมธนารักษ์แจ้งว่าในเรื่องที่เกี่ยวกับที่ดินของเรือนจำกลางอุดรธานีและที่ดินโรงเรียนเทศบาล ๑ (เยี่ยม เกษสุวรรณ) ได้พิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ในมติที่ประชุมระหว่างกรมธนารักษ์กับจังหวัดสมุทรปราการและเทศบาลเมืองสมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๒๒ โดยกรมธนารักษ์ได้มีบันทึก ที่ กค.๐๔๐๔/๐๐๓๒๑ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๒๒ และบันทึก ที่ กค.๐๔๐๔/๐๐๕๙๗ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๒ ถึงกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาให้ความเป็นธรรมด้วยการชดเชยความเสียหายในกรณีที่ดินของเรือนจำกลางอุดรธานีให้แก่บริษัท เค.เอส. ก่อสร้างอุดรธานี จำกัด ซึ่งกระทรวงได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยแล้ว และในที่สุดจังหวัดสมุทรปราการได้แจ้งให้กรมธนารักษ์ทราบว่าจะจังหวัดได้ดำเนินการทำสัญญาก่อสร้างกับเทศบาลเมืองสมุทรปราการแล้ว และว่าเมื่อมีหนังสือพิมพ์กับราษฎรร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ กรมธนารักษ์ก็ได้มีบันทึกชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้ฯพณฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายสุธี สิงห์เสน่ห์) ทราบและมีบัญชาให้ดำเนินการต่อไปอีกด้วย

(๖) เรื่องนี้ปรากฏว่าเมื่อได้มีการร้องเรียนขึ้นฯพณฯ นายกรัฐมนตรีจึงได้มีบัญชา(เมื่อ ๒ ต.ค.๒๒) ให้กระทรวงมหาดไทยสั่งการไปยังเทศบาลเมืองสมุทรปราการ ให้ระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินและการรื้อถอนเป็นการชั่วคราว เพื่อเจรจาทกลงการสร้างโรงเรียนถาวรทดแทนให้เป็นที่น่าพอใจแก่ทุกฝ่ายเสียก่อน แล้วให้แจ้งผลให้ทราบโดยด่วน และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็ได้แจ้งบัญชาดังกล่าวให้กระทรวงการคลังทราบด้วยแล้ว เมื่อ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๒

(๗) ครั้งต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งผลดำเนินการตามบัญชาสรุปได้ว่า โดยที่บริษัท เค.เอส.ก่อสร้างอุดรธานี จำกัด มิได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา ดังนั้นการให้ระงับการก่อสร้างไว้ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นอาจถูกฟ้องร้องได้ ไม่ควรจะยับยั้งการรื้อถอนอาคารโรงเรียนเยี่ยม เกษสุวรรณ เพราะเทศบาลฯ ได้ประมูลขายนำเงินเข้าเป็นผลประโยชน์แก่เทศบาลฯ แล้วและบริษัทฯ ซึ่งเป็นผู้รับช่วงสิทธิจะต้องดำเนินการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดินตามสัญญากับ กระทรวงมหาดไทย ได้เจรจาจนบริษัทฯ ยอมเพิ่มหลักประกันตามสัญญาก่อสร้างอาคารเรียนถาวร (หลังใหม่) เป็น ๗๐% คิดเป็นเงิน ๘,๔๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งถ้าบริษัทละทิ้งงานก็จะต้องถูกริบเงินประกันสัญญารวมทั้งวัสดุก่อสร้างมีมูลค่าประมาณ ๑,๐๑๗,๖๙๘ บาท แล้วเทศบาลฯ ก็จะได้ดำเนินการสร้างอาคารเรียนหลังใหม่ต่อไป โดยไม่ต้องใช้เงินงบประมาณหรือขอเงินอุดหนุนเพิ่มจากรัฐบาลแต่อย่างใด ดังนั้น จึงขอให้บริษัทฯ นายกรัฐมนตรีได้โปรดพิจารณาถอนคำสั่ง

(๘) ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาและมีมติส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า

๘.๑ กรณีการทำสัญญาก่อสร้างอาคารพาณิชย์ที่จังหวัดอุดรธานีกับบริษัท เค.เอส.ก่อสร้างอุดรธานี จำกัด ตามเรื่องนี้ บริษัทฯ มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ เพียงใด

๘.๒ การทำสัญญาให้บริษัท เค.เอส.ก่อสร้างอุดรธานี จำกัด ทำการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ที่จังหวัดสมุทรปราการรายนี้ เป็นการถูกต้องหรือไม่ และให้พิจารณาว่า จะเลิกสัญญาดังกล่าวได้หรือไม่

๘.๓ ที่ดินปลูกสร้างโรงเรียนเยี่ยม เกษสุวรรณ เดิมซึ่งผู้มีชื้อยกให้เพื่อสร้างโรงเรียนดังกล่าว จะนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ได้หรือไม่ เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า

๑. เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัท เค.เอส.ก่อสร้างอุดรธานี จำกัด ได้เป็นผู้ประมูลก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ ๔๓๐๔ เนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ ๑ งาน ๒๑ ตารางวา ตำบลหมากแข้ง อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขให้ผู้ประมูลได้ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เรือนจำ คือ สร้างกำแพงเพื่อขยายบริเวณเรือนจำออกไปอีกปรับปรุงเรือนขังนักโทษและมอบกรรมสิทธิ์อาคารพาณิชย์ให้แก่เรือนจำ ๑ คูหา เพื่อเป็นร้านค้าของเรือนจำรวมทั้งเงื่อนไขและรายละเอียดอื่น ๆ อีก ซึ่งต่อมาได้มีการทำสัญญาเช่าที่ดินระหว่างกรมราชทัณฑ์กับบริษัทฯ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๗ ในที่ดินราชพัสดุแปลงนี้ เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒๑ วา เพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ ๒๔ คูหา พร้อมลานจอดรถรับจ้าง แต่หลังจากนั้น กรมราชทัณฑ์ได้แจ้งความเห็นของสำนักผังเมืองให้บริษัทฯ ทราบว่า สำนักผังเมืองเห็นควรให้ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ในที่เช่าเฉพาะด้านถนนศรีสุข จำนวน ๑๖ คูหา เท่านั้น และบริษัทฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๑๘ ตอบผู้บัญชาการเรือนจำกลางอุดรธานีว่า บริษัทฯ ไม่ขัดข้อง

ที่จะปลูกสร้างอาคารตามจำนวนนี้ และยังยินดีที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่น ๆ ตามสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๗ ทุกประการนั้น ตามข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้นนี้ บริษัทฯ จึงไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากกรมราชทัณฑ์แต่ประการใด เพราะบริษัทฯ มิได้กระทำการใด ๆ อันเป็นการโต้แย้งหรือสงวนสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายของบริษัทฯ ไว้ อนึ่ง เมื่อทางราชการได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ปรากฏว่าได้มีการเปลี่ยนคู่สัญญาเช่าที่ดินกันใหม่ คือเปลี่ยนจากกรมราชทัณฑ์มาเป็นกระทรวงการคลัง “ผู้รับสัญญา” รวมทั้งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญากันใหม่ไปพร้อม ๆ กัน บริษัทฯ ก็ไม่ได้โต้แย้งหรือสงวนสิทธิไว้ และได้ลงนามไว้เป็นหลักฐานเมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๑๘ ดังนั้น จึงถือได้ว่าทางราชการไม่มีหนี้และภาระผูกพันใด ๆ เกี่ยวกับสัญญาที่จะต้องชำระค่าเสียหายให้แก่บริษัทฯ และนอกจากนั้นในสัญญาก่อสร้างอาคารเรียนโรงเรียนเทศบาล ๑ (เยี่ยม เกษสุวรรณ) ยกกรรมสิทธิ์ให้เทศบาลเมืองสมุทรปราการซึ่งทำขึ้นเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๒๒ ระหว่างนายกเทศมนตรีเมืองสมุทรปราการกับผู้จัดการบริษัทฯ ดังกล่าว ก็ได้ระบุไว้ชัดเจนในสัญญา ๔๑ ว่า “ในวันทำสัญญานี้ ให้ถือว่าสิทธิเรียกร้องใด ๆ ที่ผู้ได้รับช่วงสิทธิปลูกสร้างอาคาร (บริษัท เค.เอส.ก่อสร้างอุดรธานี จำกัด) พึงเรียกร้องได้จากกระทรวงการคลังตามสัญญาให้เช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อสร้างอาคารพาณิชย์ ฉบับลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๗ ระหว่างกรมราชทัณฑ์ ผู้ให้สัญญากับบริษัท เค.เอส.ก่อสร้างอุดรธานี จำกัด ผู้รับสัญญา เป็นอันระงับไปสิ้นเชิง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการบอกเลิกสัญญาก่อสร้างฉบับนี้หรือสัญญาก่อสร้างอาคารฯ ระหว่างกระทรวงการคลังกับเทศบาลเมืองสมุทรปราการหรือไม่ก็ตาม” ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า บริษัทฯ ไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการแต่ประการใด

๒. สำหรับปัญหาที่ว่าการทำสัญญาให้บริษัท เค.เอส.ก่อสร้างอุดรธานี จำกัด ทำการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ที่จังหวัดสมุทรปราการรายนี้ เป็นการถูกต้องหรือไม่นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า กรณีที่กรมธนารักษ์มอบให้เทศบาลเมืองสมุทรปราการเช่าที่ดินราชพัสดุโรงเรียนเทศบาล ๑ (เยี่ยม เกษสุวรรณ) เพื่อรื้อถอนและปลูกสร้างเป็นอาคารพาณิชย์โดยไม่ต้องทำการประมูล แต่มีเงื่อนไขว่า เทศบาลต้องให้บริษัท เค.เอส.ก่อสร้างอุดรธานี จำกัดได้เช่าช่วงจากเทศบาลเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังแทนเทศบาล และต้องปลูกสร้างอาคารโรงเรียนเทศบาล ๑ (ใหม่) ในวงเงินประมาณ ๑๐ ล้านบาท ตามแบบแปลนและรายการที่เทศบาลได้เสนอมาให้กับเทศบาลกับต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดและเทศบาลไม่ขัดข้องที่จะให้บริษัทฯ รับช่วงสิทธิเพราะเทศบาลได้โรงเรียนใหม่นั้น กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ย่อมมีสิทธิให้เทศบาลเช่าโดยไม่ต้องใช้วิธีประมูลได้ ตลอดจนมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๗^๑ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความใน

^๑ ข้อ ๑๗ การจัดให้เช่าให้กระทำโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดเว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้จะจัดให้เช่าโดยไม่ต้องใช้วิธีประมูลก็ได้

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑)^๑ ดังนั้น การทำสัญญาให้บริษัทดังกล่าวทำการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ที่จังหวัดสมุทรปราการรายนี้จึงเป็นการถูกต้อง ทางราชการไม่มีสิทธิบอกเลิกสัญญา

แต่เมื่อบริษัท เค.เอส.ก่อสร้างอุดรธานี จำกัด ไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายตามข้อ ๑ แล้ว การที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ได้ยอมให้เทศบาลเมืองสมุทรปราการเช่าที่ดินราชพัสดุ โรงเรียนเทศบาล ๑ (เยี่ยม เกษสุวรรณ) เพื่อรื้อถอนและปลูกสร้างเป็นอาคารพาณิชย์โดยไม่ต้องทำการประมูล และโดยมีเงื่อนไขว่า เทศบาลต้องให้บริษัท เค.เอส.ก่อสร้างอุดรธานี จำกัด ได้เข้าช่วงจากเทศบาลเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังแทนเทศบาล และต้องปลูกสร้างอาคารโรงเรียนเทศบาล ๑^๒ นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีความผิดตามมาตรา ๑๕๑^๓ มาตรา ๑๕๒^๔ และมาตรา ๑๕๓^๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖)ขอเสนอข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยว่า โดยปกติ “ส่วนราชการ” จะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๓^๕ และข้อ ๔^๖ แห่งระเบียบดังกล่าว แต่โดยที่ข้อ ๑๗ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีการเช่าตาม (๔) องค์การปกครองท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด

^๒ มาตรา ๑๕๑ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

^๓ มาตรา ๑๕๒ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

^๔ มาตรา ๑๕๓ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๕ ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กับกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ ข้อ ๔ ระเบียบนี้ใช้บังคับแก่ส่วนราชการ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และเงินซึ่งส่วนราชการได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้นำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

๒๕๒๑)ฯ เป็นกฎหมายพิเศษ กระทรวงการคลังจะจัดให้เช่าที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องใช้วิธีประมูลก็ได้สำหรับกรณีที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ

๓. สำหรับที่ดินปลูกสร้างโรงเรียนเยี่ยม เกษสุวรรณ (เดิม) นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินราชพัสดุ (โฉนดที่ ๒๖๕๑ เล่ม ๒๗ หน้า ๕๑) นางเยี่ยม เกษสุวรรณ เป็นแต่เพียงผู้ออกเงินให้ปลูกสร้างโรงเรียน และไม่ปรากฏว่ามีข้อกำหนดเงื่อนไขไว้แต่ประการใด ดังนั้น ทางราชการจึงมีสิทธินำที่ดินของตนไปจัดทำประโยชน์อย่างไรก็ได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

ปฏิบัติราชการแทน รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๓