เรื่องเสร็จที่ ๖๒/๒๕๒๔

บันทึก
เรื่อง ทรัพย์สินที่จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรม
ตามสัญญาจัดสร้างและประกอบกิจการโรงกลั่นน้ำมัน

กระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีหนังสือ ที่ อก.๐๒๐๔/๖๗๓๓ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๒๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากสัญญาจัดสร้างและประกอบกิจการโรงกลั่นน้ำมัน ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ระหว่างกระทรวงอุตสาหกรรมกับบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด และสัญญาเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๐ จะสิ้นสุดลงในเดือนกันยายน ๒๕๒๔ นี้ ซึ่งตามสัญญาเดิม ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้มีข้อกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด ที่จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมไว้ ดังนี้

"ข้อ ๔. การสร้างโรงกลั่นน้ำมันตามที่กล่าวในข้อ ๒.ต้องสร้างลงบนที่ดินที่ผู้อนุญาตให้ความเห็นชอบ ที่ดินซึ่งใช้ในการสร้างโรงกลั่นน้ำมันนี้จะต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อนุญาต ผู้รับอนุญาตต้องจัดการตามที่จำเป็นเพื่อให้ผู้อนุญาตมีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่กล่าวนี้เสียก่อน จึงจะดำเนินการสร้างได้" และ

"ข้อ ๙. ค. เมื่อกำหนดระยะเวลาที่ให้ผู้รับอนุญาตมีสิทธิดำเนินกิจการโรงกลั่นน้ำมันตามที่กล่าวใน ก. สิ้นสุดลง กรรมสิทธิ์โรงกลั่นน้ำมันต้องตกเป็นของผู้อนุญาตโดยสิ้นเชิง"

กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่าสัญญาในข้อดังกล่าวมีข้อความกำหนดไว้ไม่ชัดเจน จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความในสัญญาดังกล่าว ในกรณีดังนี้

๑. ที่ดินที่จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมนั้น มีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด

๒. โรงกลั่นน้ำมันที่จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมเมื่อสัญญาสิ้นสุดลงนั้น มีความหมายรวมถึงทรัพย์สินอะไรบ้าง แค่ไหน เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ได้ข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมว่า เนื่องจากกำหนดระยะเวลาที่ให้บริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด มีสิทธิดำเนินกิจการโรงกลั่นน้ำมันตามสัญญาจัดสร้างและประกอบกิจการโรงกลั่นน้ำมัน ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๔ และสัญญาเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๐ นั้น จะสิ้นสุดลงในวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๔ และโดยที่ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมว่า ได้มีการทำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจัดสร้างและประกอบกิจการโรงกลั่นน้ำมัน ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ ระหว่างกระทรวงอุตสาหกรรมกับบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด ขึ้นใหม่อีกฉบับหนึ่ง ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ให้บริษัท

โรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด ดำเนินกิจการต่อไปได้อีกโดยให้มีการขยายโรงกลั่นน้ำมันเพิ่มขึ้น และมีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเข้าเป็นผู้ร่วมถือหุ้นส่วนหนึ่งด้วย และในสัญญาที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้ได้มีข้อกำหนดไว้ว่าเมื่อโรงกลั่นน้ำมันตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมตามข้อกำหนดในสัญญาเดิมและสัญญาเพิ่มเติมแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมจะได้ดำเนินการให้บริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด ซื้อหรือเช่าโรงกลั่นน้ำมันนั้นต่อไป ดังนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมจึงมีความจำเป็นต้องจัดให้มีการตีราคาโรงกลั่นน้ำมันเพื่อกำหนดค่าเช่าหรือกำหนดราคาโรงกลั่นน้ำมันให้ชัดเจน ในการนี้กระทรวงอุตสาหกรรมจำเป็นต้องพิจารณาว่าที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมตามข้อกำหนดในสัญญาทั้งสองฉบับนั้นหมายความถึงที่ดินและทรัพย์สินใดบ้าง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า ตามสัญญาจัดสร้างและประกอบกิจการโรงกลั่นน้ำมันระหว่างกระทรวงอุตสาหกรรมกับบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด ดังกล่าวแล้วข้างต้นคือสัญญาเดิม ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๔ (ต่อไปนี้จะเรียกว่าสัญญาเดิม) สัญญาเพิ่มเติม ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๐ (ต่อไปนี้จะเรียกว่าสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่ง)และสัญญาเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ (ต่อไปนี้จะเรียกว่าสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่สอง) รวม ๓ ฉบับ ได้มีข้อกำหนดในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งจะต้องตกหรืออาจจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมไว้ ดังนี้

๑. ตามข้อ ๙. ค. แห่งสัญญาเดิม (พ.ศ. ๒๕๐๔) กำหนดว่า “เมื่อกำหนดระยะเวลาที่ให้ผู้รับอนุญาตมีสิทธิดำเนินกิจการโรงกลั่นน้ำมันตามที่กล่าวใน ก. สิ้นสุดลง กรรมสิทธิ์โรงกลั่นน้ำมันต้องตกเป็นของผู้อนุญาตโดยสิ้นเชิง”

๒. ตามข้อ ๖. ค. แห่งสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่ง (พ.ศ. ๒๕๑๐) กำหนดว่า “นับแต่วันเสร็จงานจัดสร้าง “การขยายเพิ่มเติม” ข้อกำหนดตามข้อ ๙. ค. แห่ง “สัญญาเดิม” ให้เป็นอันยกเลิก และเมื่อระยะเวลาที่ให้ผู้รับอนุญาตมีสิทธิดำเนินกิจการ “โรงกลั่นน้ำมันที่ขยายแล้ว” ดังระบุในข้อ ๖. ข. แห่งสัญญาเพิ่มเติมนี้สิ้นสุดลง กรรมสิทธิ์ “โรงกลั่นน้ำมันที่ขยายแล้ว” ซึ่งรวมทั้งที่ดิน เครื่องจักร เครื่องมือ เครื่องใช้ อุปกรณ์ สถานที่เก็บน้ำมัน อาคาร สิ่งก่อสร้าง สิ่งติดตั้ง โรงเรียน สถานพยาบาล ที่อยู่อาศัย สถานที่พักผ่อน สิ่งจำเป็นหรือสมควรที่พึงมี เพื่อกิจการกลั่นน้ำมัน ถนน ท่าเรือ อู่เรือ ท่อน้ำ ท่อใต้น้ำ ตามบทนิยามคำว่า “โรงกลั่นน้ำมัน” ในข้อ ๑.ของ “สัญญาเดิม” ที่ได้จัดสร้างไว้แล้วทั้งหมด และที่ได้จัดสร้างตามสัญญาเพิ่มเติมนี้ทั้งหมดต้องตกเป็นของผู้อนุญาตโดยสิ้นเชิง” และ

๓. ตามข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ (๑) และ (๒) แห่งสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่สอง (พ.ศ. ๒๕๒๒) กำหนดว่า

“ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตทำการก่อสร้างการขยายงานครั้งที่สองไม่เสร็จภายในเวลาที่ระบุไว้ในข้อ ๙. ผู้รับอนุญาตต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้อนุญาตวันละหนึ่งแสนบาททุกวันตลอดเวลาที่ล่าช้านั้น ถ้าหากการล่าช้าล่วงไปเกินสองปีโดยไม่มีเหตุอันสมควรผู้อนุญาตมีสิทธิบอกเลิกสัญญานี้ได้

ข้อ ๑๓ ในกรณีที่ผู้อนุญาตบอกเลิกสัญญาตามข้อ ๑๒

(๑) ถ้าผู้รับอนุญาตเช่าโรงกลั่นน้ำมันที่ขยายครั้งที่หนึ่ง ผู้รับอนุญาตยินยอมให้กรรมสิทธิ์ในการขยายงานครั้งที่สอง ตกเป็นของผู้อนุญาตโดยสิ้นเชิงนับแต่วันที่บอกเลิกสัญญา

(๒) ถ้าผู้รับอนุญาตซื้อโรงกลั่นน้ำมันที่ขยายครั้งที่หนึ่ง ผู้รับอนุญาตยินยอมให้กรรมสิทธิ์ ในโรงกลั่นน้ำมันที่ขยายครั้งที่หนึ่งและการขยายงานครั้งที่สองตกเป็นของผู้อนุญาตโดยสิ้นเชิง นับแต่วันที่บอกเลิกสัญญา โดยผู้อนุญาตจะคืนเงินค่าโรงกลั่นน้ำมันที่ขยายครั้งที่หนึ่งตามราคาที่ปรากฏในบัญชีหลังจากหักค่าเสื่อมราคาตามปกติโดยไม่รวมดอกเบี้ยให้แก่ผู้รับอนุญาตในกรณีที่ผู้รับอนุญาตผ่อนชำระค่าซื้อโรงกลั่นน้ำมันที่ขยายครั้งที่หนึ่ง การคืนเงินให้คืนให้ตามอัตราส่วน

ฯลฯ ฯลฯ”

ดังนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่าทรัพย์สินที่จะต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมตามสัญญาดังกล่าวก็คือโรงกลั่นน้ำมันตามบทนิยามคำว่า “โรงกลั่นน้ำมัน” ในข้อ ๑. ของสัญญาเดิมที่ได้จัดสร้างไว้แล้วทั้งหมดรวมทั้งโรงกลั่นน้ำมันที่ขยายครั้งที่หนึ่ง และทรัพย์สินซึ่งอาจจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมตามสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่สองด้วย

คำว่า “โรงกลั่นน้ำมัน” ตามบทนิยมในข้อ ๑. ของสัญญาเดิม หมายความถึง “ที่ดินซึ่งใช้เป็นที่ก่อสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างหรือสิ่งติดตั้งอื่น ๆ เพื่อใช้ในกิจการโรงกลั่นน้ำมัน และให้หมายความรวมถึงเครื่องจักร เครื่องมือ เครื่องใช้และอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการโรงกลั่นน้ำมัน ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่เคลื่อนที่ได้หรือเคลื่อนที่ไม่ได้ สถานที่เก็บน้ำมัน อาคารสิ่งก่อสร้าง สิ่งติดตั้งเพื่อให้ความสะดวกแก่การดำเนินกิจการกลั่นน้ำมันให้ความสะดวกหรือบริการอย่างอื่นแก่พนักงาน คนงาน โรงเรียน สถานพยาบาล ที่อยู่อาศัย สถานที่พักผ่อนของพนักงานและคนงาน สิ่งจำเป็นหรือสมควรที่พึงมีเพื่อประโยชน์แก่กิจการกลั่นน้ำมัน ถนน ท่าเรือ อู่เรือ ท่อน้ำ ท่อใต้น้ำ ไม่ว่าสิ่งเหล่านี้จะอยู่ในที่ดินผืนเดียวกันหรือแยกจากกัน” ซึ่งตามบทนิยามดังกล่าวนี้ก็ได้กล่าวถึงขอบเขตและความหมายของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมไว้แล้ว

นอกจากนั้น ตามสัญญาเดิมและสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่ง รวมทั้งสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่สอง ยังมีข้อสัญญาที่มุ่งหมายจะกำหนดขอบเขตและความหมายของทรัพย์สินที่จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมไว้ด้วย เช่น ข้อ ๒. ข้อ ๓. ข้อ ๔. แห่งสัญญาเดิมข้อ ๑. ข้อ ๒. ข้อ ๓. แห่งสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่ง และข้อ ๑ ข้อ ๒ แห่งสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่สอง ข้อสำคัญก็คือ โรงกลั่นน้ำมันที่ผู้รับอนุญาตรับเป็นผู้ลงทุนจัดสร้างตามสัญญาเดิมต้องเป็นแบบทันสมัยมีขนาดกลั่นน้ำมันได้ไม่ต่ำกว่า ๓๐,๐๐๐ บาเรลต่อหนึ่งวัน และต้องสร้างตามแบบแปลนแผนผังที่ผู้อนุญาตให้ความเห็นชอบ และโรงกลั่นน้ำมันที่ผู้รับอนุญาตจะขยายเพิ่มเติมขึ้นตามสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่ง ต้องทำให้ขนาดกลั่นน้ำมันของโรงกลั่นน้ำมันปัจจุบันเพิ่มขึ้นเป็น ๖๕,๐๐๐ บาเรลต่อหนึ่งวัน ส่วนโรงกลั่นน้ำมันที่ผู้รับอนุญาตจะขยายตามสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่สองมีขนาดกลั่นน้ำมันเพิ่มขึ้นอีก ๕๕,๐๐๐ บาเรลต่อหนึ่งวัน รวมเป็นขนาดกลั่นน้ำมันทั้งสิ้น ๑๒๐,๐๐๐ บาเรลต่อหนึ่งวัน

ตามที่กล่าวมานี้จึงเป็นที่เห็นได้ว่า โดยนัยแห่งข้อกำหนดในสัญญาทั้งสามฉบับก็ได้กำหนดที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมไว้แล้ว ฉะนั้นในการที่กระทรวงอุตสาหกรรมจะพิจารณาว่ามีทรัพย์สินใดบ้างที่จะต้องตกหรืออาจจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรม จึงควรจะพิจารณาข้อกำหนดแห่งสัญญาดังกล่าวแล้วทั้งสามฉบับประกอบกันโดยละเอียดด้วย

ในข้อที่ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรมชี้แจงว่า กระทรวงอุตสาหกรรมมีความจำเป็นต้องจัดให้มีการตีราคาโรงกลั่นน้ำมันเพื่อกำหนดค่าเช่าหรือกำหนดราคาโรงกลั่นน้ำมันตามสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่สองนั้น ก็เป็นที่เห็นได้ว่ากระทรวงอุตสาหกรรมน่าจะต้องทำการสำรวจและพิจารณาโดยละเอียดว่าที่ดินแปลงใดและทรัพย์สินสิ่งใดบ้างที่ควรจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมตามนัยแห่งข้อกำหนดในสัญญาเดิมและสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่งในการพิจารณาว่าที่ดินและทรัพย์สินดังกล่าวนั้นจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมหรือไม่ ความสำคัญก็อยู่ที่ว่าที่ดินและทรัพย์สินดังกล่าวนั้นเข้าอยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่า “โรงกลั่นน้ำมัน” ตามข้อ ๑. ของสัญญาเดิมและเป็นทรัพย์สินที่ระบุว่าต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมตามข้อ ๖. ค. ของสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่งหรือไม่ การพิจารณาปัญหานี้จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและทรัพย์สินเป็นราย ๆ ไป เมื่อตามข้อหารือของกระทรวงอุตสาหกรรมมิได้มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินและทรัพย์สินซึ่งมีปัญหาว่าจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงเห็นว่าในชั้นหนึ่งไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นตามความประสงค์ของกระทรวงอุตสาหกรรมได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกำหนดระยะเวลาที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินอื่นของโรงกลั่นน้ำมันตามสัญญาเดิมและสัญญาเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่ง จะต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมในวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๒๔ นี้แล้ว และโดยที่การพิจารณาว่าที่ดินและทรัพย์สินใดจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมตามสัญญาดังกล่าวหรือไม่จำเป็นต้องพิจารณาจากรายละเอียดข้อเท็จจริงของที่ดินและทรัพย์สินโดยละเอียดรอบคอบเป็นราย ๆ ไป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า กระทรวงอุตสาหกรรมน่าจะได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนและประกอบด้วยบุคคลตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นสมควร โดยมีผู้แทนจากกรมอัยการ (ซึ่งเข้าใจว่าจะได้เป็นผู้ตรวจสัญญาก่อนลงนาม) ร่วมเป็นกรรมการด้วย คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นนี้ควรจะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสำรวจทรัพย์สินต่าง ๆ ของโรงกลั่นน้ำมันโดยละเอียดว่ามีที่ดินและทรัพย์สินสิ่งใดบ้างซึ่งควรจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมโดยนัยแห่งข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าวแล้ว เมื่อมีปัญหาว่าที่ดินและทรัพย์สินรายใดควรจะต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงอุตสาหกรรมหรือไม่และจะขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเป็นเรื่อง ๆ ไป ก็อาจจะกระทำได้ภายหลัง

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๒๔