

บันทึก

เรื่อง การขายที่ดินของบริษัทไม้อัดไทย จำกัด

บริษัทไม้อัดไทย จำกัด ได้มีหนังสือที่ กษ ๒๑๐๐/๐๙๘ ลงวันที่ ๒๓กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า บริษัทไม้อัดไทย จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด บริษัทฯ บริหารงานโดยคณะกรรมการบริษัทฯ ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ถือหุ้น บริษัทฯ ได้จัดซื้อที่ดินไว้หลายแห่ง และได้เคยแบ่งขายที่ดินบางแห่งไป การซื้อหรือขายที่ดินของบริษัทฯ ได้ดำเนินการตามมติคณะกรรมการบริษัทฯ ต่อมาคณะกรรมการบริษัทฯ ได้มีมติให้ขายที่ดินบางส่วนในเขตกรุงเทพมหานคร แต่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้มีหนังสือทักท้วงการขายที่ดินของบริษัทฯ ว่า “บริษัทไม้อัดไทย จำกัดเป็นรัฐวิสาหกิจ การจะขายที่ดินของรัฐจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี” บริษัทฯ เห็นว่าที่ดินของบริษัทฯ ไม่ใช่ที่ดินของรัฐ จึงได้มีหนังสือหารือกระทรวงการคลังเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้ขายที่ดินของบริษัทฯ และวิธีดำเนินการขายที่ดินดังกล่าวซึ่งกระทรวงการคลังได้ตอบข้อหารือดังนี้

๑. แม้ว่าข้อบังคับของบริษัทฯ จะกำหนดให้คณะกรรมการบริษัทฯ มีอำนาจควบคุมดูแลกิจการทั้งหลายของบริษัทฯ แต่โดยที่การขายที่ดินเป็นเรื่องที่มีใช้การดำเนินงานตามปกติของบริษัทฯ บริษัทฯ จึงต้องขออนุมัติผู้ถือหุ้นในการดำเนินการ และเนื่องจากเป็นเรื่องนโยบายที่อาจมีผลกระทบต่อนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะส่วนราชการผู้ดูแล จึงควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนดำเนินการ

๒. การขายที่ดินของบริษัทฯ ควรถือปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยอนุโลม

บริษัทฯ พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า

๑. บริษัทฯ จะนำเรื่องขออนุมัติผู้ถือหุ้นเพื่อขายที่ดินต่อไป เนื่องจากการขายที่ดินของบริษัทฯ ไม่ใช่เรื่องที่มีผลกระทบต่อนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินทั้งยังไม่มีระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้บริษัทฯ ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการแต่อย่างใด

๒. ที่ดินของบริษัทฯ ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ ตามความในมาตรา ๔ วรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกำหนดว่า อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ การขายที่ดินของบริษัทฯ จึงไม่ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่อย่างใด

บริษัทฯ จึงขอหารือว่าความเห็นของบริษัทฯ ดังกล่าวถูกต้องตามหลักกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

ในการพิจารณาปัญหาที่หารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (บริษัทไม้อัดไทย จำกัด และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง และกรมธนารักษ์) สรุปความได้ว่า บริษัทไม้อัดไทย จำกัด มีที่ดินที่แขวงบางนา เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ประมาณ ๓๐๐ ไร่เศษ ส่วนหนึ่งใช้เป็นโรงงานของบริษัทฯ สำหรับที่ดินที่จะขายนี้อยู่ติดแม่น้ำเจ้าพระยามีเนื้อที่ประมาณ ๑๔ ไร่ โดยมีถนนรางสายเก่าคั่นระหว่างที่ดินแปลงนี้กับที่ดินส่วนใหญ่ บริษัทฯ ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเอง แต่ได้ให้องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ใช้เป็นที่ตั้งโรงงานอัดน้ำยาไม้มาเป็นเวลากว่า ๓๐ ปีแล้ว ต่อมาบริษัทฯ มีโครงการจะลงทุนตั้งโรงงานแผ่นใยไม้อัดความหนาแน่นปานกลาง (MDF-Medium Density Fiberboard) บริษัทฯ จึงประสงค์จะขายที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อนำเงินที่ได้มาลงทุน และได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันกับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เพื่อพิจารณาเรื่องนี้ โดยมีข้อสรุปว่าบริษัทฯ จะสนับสนุนค่าใช้จ่ายจำนวน ๔๒ ล้านบาทในการย้ายโรงงานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ไปตั้งในพื้นที่ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ที่อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เห็นชอบด้วยในข้อเสนอดังกล่าว และได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้พิจารณาแต่คณะกรรมการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เห็นว่า บริษัทไม้อัดไทย จำกัดเป็นรัฐวิสาหกิจ การขายที่ดินของรัฐจะต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะขายที่ดินของบริษัทฯ ได้ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงได้ทักท้วงต่อบริษัทฯ บริษัทฯ พิจารณาข้อทักท้วงดังกล่าวแล้วเห็นว่า บริษัทฯ มีอำนาจขายที่ดินของบริษัทฯ ได้เอง จึงได้มีหนังสือหารือถึงกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า การขายที่ดินของบริษัทฯ มิใช่การดำเนินการตามปกติของบริษัทฯ และเป็นเรื่องนโยบายที่อาจมีผลกระทบต่อนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ในกรณีนี้ทำให้หน่วยงานอื่นคือ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ต้องย้ายที่ตั้งโรงงานซึ่งตามข้อ ๗ (๖)^๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ กำหนดให้กิจการที่มีผลกระทบต่อนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเรื่องที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีกระทรวงการคลังจึงได้แนะนำว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะส่วนราชการผู้ดูแลควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน บริษัทฯ เห็นว่าคำตอบข้อหารือของกระทรวงการคลังเป็นแต่เพียงข้อแนะนำเท่านั้น เพื่อความแน่นอนบริษัทฯ จึงขอหารือปัญหาดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) พิจารณาข้อหารือของบริษัทไม้อัดไทย จำกัด ประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (บริษัทไม้อัดไทย จำกัด และองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงการคลัง

^๑ข้อ ๗ เรื่องที่ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี มีดังนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๖) โครงการ แผนงาน หรือกิจการ ที่มีผลกระทบต่อนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

๑ล๑

๑ล๑

(กรมบัญชีกลาง และกรมธนารักษ์) แล้ว มีความเห็นว่า ที่ดินของบริษัทไม้อัดไทยจำกัด เป็นที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมาตรา ๔ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่าอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ฉะนั้นที่ดินของบริษัทฯ จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุ การขายที่ดินดังกล่าวจึงไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ นอกจากนี้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการขายที่ดินดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขยายกิจการของบริษัทฯ โดยนำเงินมาลงทุนก่อสร้างโรงงานเพิ่มขึ้น จึงไม่เป็นการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ อันจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพราะคำว่า “กิจการ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวหมายถึง สินทรัพย์หรือธุรกิจที่ประกอบขึ้นเป็นหน่วยงาน ซึ่งเมื่อจำหน่ายไปแล้วจะมีผลทำให้ผู้จำหน่ายต้องหยุดดำเนินงานหรือยุบเลิกหน่วยงานนั้น^๓

สำหรับประเด็นที่กระทรวงการคลังเห็นว่า การขายที่ดินดังกล่าวเป็นกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่าการขายที่ดินหรือการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจนั้น กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางฉบับได้บัญญัติให้ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี บางฉบับก็ได้บัญญัติไว้และสำหรับรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งในรูปบริษัท จำกัดไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายควบคุมการดำเนินกิจการของบริษัทฯ ดังเช่นกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางฉบับ ฉะนั้น เมื่อรัฐเลือกที่จะใช้วิธีจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และมิได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับบริษัทฯ ไว้ในข้อบังคับของบริษัทฯ การควบคุมบริษัทฯ จึงต้องกระทำโดยผ่านที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นซึ่งในกรณีนี้ คือ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ถือหุ้นฝ่ายข้างมาก ถ้าในการประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เห็นชอบด้วยกับการขายที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นหลักประกันที่เพียงพอว่าการขายที่ดินนั้นเหมาะสมและจะเป็นประโยชน์แก่บริษัทไม้อัดไทย จำกัด ส่วนข้อที่ว่าองค์การ

^๒ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๓ ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการ” หมายความว่า สินทรัพย์หรือธุรกิจที่ประกอบขึ้นเป็นหน่วยงานซึ่งเมื่อจำหน่ายไปแล้ว จะมีผลทำให้ผู้จำหน่ายต้องหยุดดำเนินงานหรือยุบเลิกหน่วยงานนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

อุตสาหกรรมป่าไม้ต้องย้ายที่ตั้งโรงงานไปจากบริเวณดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ต้องคัดการอุตสาหกรรมป่าไม้และบริษัทฯ เห็นชอบร่วมกัน ทั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ก็เป็นผู้ถือหุ้นเกือบทั้งหมดของบริษัทฯ ซึ่งสามารถควบคุมบริษัทฯ ได้อยู่แล้ว จึงไม่ใช่กรณีการขายที่ดินดังกล่าวมีผลกระทบถึงหน่วยงานอื่น แต่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงสถานที่ประกอบการของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งตามธรรมดาเท่านั้น ซึ่งย่อมไม่ใช่เรื่องที่น่าจะกระทบถึงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุปคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่าความเข้าใจของบริษัทไม้อัดไทย จำกัด ในเรื่องนี้ถูกต้องแล้ว

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๖