

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการโอนกรรมสิทธิ์ในอาคาร ที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลปลูกสร้าง
ในที่ราชพัสดุที่เช่าจากกระทรวงการคลัง (โดยจะทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ
และยกกรรมสิทธิ์อาคารที่รัฐวิสาหกิจปลูกสร้างให้กับกระทรวงการคลัง)

ด้วยกระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๖/๑๓๑๕๔ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมธนารักษ์ได้เสนอให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุพิจารณาว่า สมควรที่จะเอากรรมสิทธิ์อาคารของรัฐวิสาหกิจซึ่งปลูกสร้างอยู่บนที่ราชพัสดุที่รัฐวิสาหกิจเช่าจากทางราชการหรือไม่ คณะกรรมการที่ราชพัสดุพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ถ้าหากกระทรวงการคลังจะเอากรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างและบ้านพักของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่ขอเช่าที่ราชพัสดุ อาจจะเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ” คณะกรรมการ ฯ จึงมีมติให้กรมธนารักษ์นำเรื่องเสนอขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาว่า การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวในสัญญาเช่าจะขัดกับมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่ ในเรื่องนี้ กรมธนารักษ์มีความเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไม่น่าจะขัดกับมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ เพราะการที่กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุกำหนด “ไม่ให้ถือว่าอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเป็นที่ราชพัสดุ” ก็เพราะเนื่องจากในขณะที่ยกกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุมิผลใช้บังคับนั้น อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่มีอยู่ทั่วไปทั้งอาคารที่ปลูกสร้างบนที่ดินราชพัสดุและที่ดินอื่นอาจมีประชาชนทั่วไปเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย หรือมิฉะนั้นก็ได้มาเพราะใช้เงินทุนจากการกู้เงินจากแหล่งเงินทุนอื่น (นอกงบประมาณ) เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น หากไม่ยกเว้นไว้อาจจะมีปัญหาในเรื่องกรรมสิทธิ์รวมที่รัฐบาล (กระทรวงการคลัง) มีส่วนเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยทำให้ยุ่งยากในทางปฏิบัติ แต่ในกรณีที่เป็น การปฏิบัติตามสัญญา รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลย่อมมีทั้งสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วไป จะผูกพันตนอย่างใดกับบุคคลภายนอก ย่อมกระทำได้ทั้งสิ้น การที่รัฐวิสาหกิจตกลงยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาเช่า โดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างบนที่ดินของผู้ให้เช่า(กระทรวงการคลัง) ให้แก่ผู้ให้เช่าเพื่อดำเนินการในทางธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชน ก็ย่อมทำได้ ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขในการเช่าให้อาคารที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลจะปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุดกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง โดยผลของสัญญาเช่าจึงไม่ถือว่าขัดกับมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นของกรมธนารักษ์แต่เพื่อให้เรื่องนี้เป็นที่ยุติ ประกอบกับมติของคณะกรรมการที่ราชพัสดุได้ขอให้นำเรื่องนี้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาตีความปัญหาข้อกฎหมายก่อน กระทรวงการคลังจึงขอให้

คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่า ในการประชุมของคณะกรรมการที่ราชพัสดุ ครั้งที่ ๒/๒๕๒๑ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๑ กรมธนารักษ์ได้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการที่ราชพัสดุว่า ตามที่เคยถือปฏิบัติมายังเป็นการลักลั่นกันอยู่ คือ ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่เอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรกระทรวงคลังจะเอากรรมสิทธิ์ในอาคาร แต่ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วยแล้ว เช่น ธนาคารออมสินหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ กระทรวงการคลังจะไม่เอากรรมสิทธิ์ในอาคารนั้น กรมธนารักษ์จึงเสนอให้คณะกรรมการที่ราชพัสดುವางนโยบายโดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้แน่นอนว่าสมควรจะเอากรรมสิทธิ์อาคารของรัฐวิสาหกิจที่ปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุที่รัฐวิสาหกิจเช่าจากทางราชการหรือไม่ เพื่อจะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป แต่คณะกรรมการที่ราชพัสดุยังไม่อาจพิจารณาวางนโยบายได้ เพราะผู้แทนกรมที่ดินซึ่งเป็นกรรมการที่ราชพัสดุได้เสนอความเห็นให้ที่ประชุมพิจารณาว่า การที่กระทรวงการคลังจะเอากรรมสิทธิ์ในอาคารดังกล่าวจะเป็นการขัดกับมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่ โดยได้เสนอให้นำปัญหาดังกล่าวหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนที่จะวางนโยบายในเรื่องนี้ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ตลอดแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

การที่มาตรา ๔ วรรคสอง บัญญัติยกเว้นไว้มิให้ถือว่าอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเป็นที่ราชพัสดุ ก็อาจจะเป็นเพราะเกรงว่าจะมีปัญหาในเรื่องกรรมสิทธิ์และจะทำให้ยุ่งยากในทางปฏิบัติดังที่กรมธนารักษ์ได้เสนอความเห็นไว้

เมื่อได้พิเคราะห์ข้อความที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ตลอดทั้งมาตราแล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นบทนิยามคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ซึ่งกำหนดว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินชนิดใดเป็นหรือไม่เป็นที่ราชพัสดุนั้น หาได้มีความข้อขัดข้องเกี่ยวกับการที่กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราช

พัสดุ จะนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖^๑ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลที่จะแปลความหมายของมาตรา ๔ วรรคสอง ว่าเป็นข้อบัญญัติห้ามมิให้กระทรวงการคลัง หรือกระทรวง ทบวง กรมอื่นเข้าถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลซึ่งอาจจะโอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง หรือกระทรวง ทบวง กรมอื่น โดยการเวนคืนหรือแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเป็นที่เห็นได้ว่า การที่รัฐวิสาหกิจตกลงยินยอมทำสัญญากรรมสิทธิ์ในอาคารของตนให้กับกระทรวงการคลัง โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ในสัญญาเช่าที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุให้อาคารของรัฐวิสาหกิจที่ปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุดังเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง เมื่อรัฐวิสาหกิจซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลยกกรรมสิทธิ์ในอาคารของตนให้กับผู้อื่น คือกระทรวงการคลังในกรณีนี้ และการยกกรรมสิทธิ์ให้นั้นอยู่ภายในขอบเขตแห่งอำนาจที่รัฐวิสาหกิจนั้นจะกระทำได้โดยชอบแล้ว กระทรวงการคลังในฐานะผู้ให้เช่าที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุ ก็ชอบที่จะเข้าถือกรรมสิทธิ์ในอาคารของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ ไม่ขัดกับมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ แต่ประการใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๓

ข้อ ๑๖ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าก็ได้ แต่ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้อาศัย

(๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตร

(๓) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง

(๔) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

(๕) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

๒มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม