

บันทึก

เรื่อง กรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่สำนักงานประกันสังคม
ได้มาโดยการจัดซื้อด้วยเงินกองทุนประกันสังคม

สำนักงานประกันสังคมได้มีหนังสือ ที่ รส ๐๗๐๗/๐๖๗๔ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยสำนักงานประกันสังคมและกรมบัญชีกลางมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่สำนักงานประกันสังคมได้มาโดยการจัดซื้อด้วยเงินของกองทุนประกันสังคมโดยกรมบัญชีกลางเห็นว่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่สำนักงานประกันสังคมได้มาโดยการจัดซื้อด้วยเงินกองทุนประกันสังคมไม่ใช่ทรัพย์สินของกองทุน เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ทรัพย์สินที่ได้มาด้วยเงินกองทุนเป็นของกองทุน เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะที่ดินและสิ่งก่อสร้างดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและเมื่อจำหน่ายทรัพย์สินดังกล่าวไปรายได้ที่สำนักงานประกันสังคมได้รับต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่สำนักงานประกันสังคมเห็นว่า มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ บัญญัติให้ “เงินกองทุนตามมาตรา ๒๒ ให้เป็นของสำนักงานและไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน” ดังนั้น เมื่อนำเงินของกองทุนไปซื้อที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ทรัพย์สินดังกล่าวจึงควรเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานประกันสังคม มิใช่เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และเมื่อจำหน่ายทรัพย์สินดังกล่าวไปเงินที่ได้จากการจำหน่ายจึงเป็นเงินของกองทุนประกันสังคมซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

ในการนี้สำนักงานประกันสังคมจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อ
จักได้ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป ดังนี้

๑. กรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่สำนักงานประกันสังคมได้มาโดยการจัดซื้อด้วยเงินของกองทุนประกันสังคม จะตกเป็นของสำนักงานประกันสังคมหรือของกระทรวงการคลัง
๒. รายได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินดังกล่าวจะตกเป็นของกองทุนประกันสังคมและได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อ
หารือของสำนักงานประกันสังคม ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงแรงงานและ
สวัสดิการสังคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานประกันสังคม) และผู้แทน
กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและกรมธนารักษ์) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่สำนักงานประกันสังคมได้มา โดยการจัดซื้อด้วยเงินของกองทุนประกันสังคม จะตกเป็นของสำนักงานประกันสังคมหรือของ กระทรวงการคลัง นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑) เห็นว่า เมื่อได้ พิจารณาถึงสถานะของกองทุนจากราชบัญญัติประกันสังคมพ.ศ. ๒๕๓๓ แล้วไม่ปรากฏว่ามี บทบัญญัติใดกำหนดให้กองทุนเป็นนิติบุคคล คงกำหนดให้เป็นแต่เพียงกองทุนหนึ่งในสำนักงาน ประกันสังคมเท่านั้น^๑ กองทุนจึงไม่มีสถานภาพในทางกฎหมายที่จะกระทำนิติกรรมใด ๆ ได้ ด้วย เหตุผลดังกล่าว มาตรา ๒๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ จึงบัญญัติให้เงินกองทุน ประกันสังคมเป็นของสำนักงานประกันสังคม ฉะนั้น หากจะมีการดำเนินการใด ๆ ในส่วนที่ เกี่ยวกับกองทุนนอกจากการจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปีซึ่งเป็น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคมตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง^๓ แล้ว ย่อมเป็นเรื่องที่ สำนักงานประกันสังคมจะเป็นผู้ดูแลดำเนินการให้แก่กองทุน เมื่อสำนักงานประกันสังคมเป็นส่วน ราชการระดับกรมได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินและสิ่งก่อสร้างโดยใช้เงินของกองทุนที่คณะกรรมการ ประกันสังคมได้จัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่เป็นกฎหมาย เกี่ยวกับการปกครองและดูแลรักษาอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดแล้ว ปรากฏว่ามาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือ กรรมสิทธิ์ในบรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ซึ่งที่ราชพัสดุ^๕ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด

^๑ มาตรา ๒๑ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานประกันสังคมเรียกว่า กองทุน ประกันสังคม เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ ๓ และเป็น ค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง

^๒ มาตรา ๒๓ เงินกองทุนตามมาตรา ๒๒ ให้เป็นของสำนักงานและไม่ต้องนำส่ง กระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

^๓ มาตรา ๒๔ เงินกองทุนให้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการอาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปี เพื่อจ่าย ตามมาตรา ๑๘ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุบรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือ กรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม

^๕ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุก ชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

เว้นแต่ (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และ (๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ เมื่อที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่สำนักงานประกันสังคมจัดซื้อมาเพื่อจัดตั้งเป็นสำนักงานประกันสังคมจังหวัด ที่ดินและสิ่งก่อสร้างนั้นจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและเป็นที่ราชพัสดุ และในเมื่อพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ มิได้มีบทบัญญัติให้อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการจัดซื้อด้วยเงินกองทุนตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานประกันสังคม ดังนั้น ที่ดินและสิ่งก่อสร้างดังกล่าวจึงต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เพราะฉะนั้นกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่สำนักงานประกันสังคมได้มาโดยการจัดซื้อด้วยเงินของกองทุนประกันสังคมจึงตกเป็นของกระทรวงการคลัง

ประเด็นที่สอง รายได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินดังกล่าวจะตกเป็นของกองทุนประกันสังคมและได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่าแม้ว่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างดังกล่าวจะได้จัดซื้อด้วยเงินของกองทุนที่คณะกรรมการประกันสังคมได้จัดสรรไว้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินสมทบของแต่ละปี ตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าสำนักงานประกันสังคมได้นำเงินไปจัดซื้อที่ดินและสิ่งก่อสร้างซึ่งโดยสภาพแล้วเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๕ วรรคสอง^๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ดังนั้น เมื่อมีการจำหน่ายที่ดินและสิ่งก่อสร้างดังกล่าวไป รายได้จากการจำหน่ายจึงไม่มีทางกลับมาเป็นของกองทุนประกันสังคมได้อีก เนื่องจากมาตรา ๒๔^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘ มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนดเว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ดังนั้น รายได้จากการจำหน่ายที่ดินและสิ่งก่อสร้างซึ่งเป็นที่ราชพัสดุนั้นจึงไม่ตกเป็นของกองทุน
ประกันสังคมและไม่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๑