

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการใช้ที่ดินสนามกอล์ฟบางพระ จังหวัดชลบุรี (รัฐวิสาหกิจจะนำสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุไปร่วมลงทุนกับเอกชน โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ตามนัยข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้หรือไม่)

สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๐๐๒/๔๔๔๘ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักนายกรัฐมนตรีได้รับรายงานจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๔ ให้ ททท.จัดทำแผนปรับปรุงสถานที่ตากอากาศที่อยู่ในความดูแลของ ททท.ให้เลี้ยงตัวเองได้ สำหรับสนามกอล์ฟบางพระททท.ได้เสนอแผนปรับปรุงโดยให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือร่วมทุนกับเอกชน ซึ่งททท.ได้ทำสัญญาร่วมทุนกับเจแปน กอล์ฟ โปรโมชัน อินซ์ (เจ.จี.พี.ไอ.) ตามสัญญาฉบับลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๙ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๙ โดยให้จัดตั้งบริษัทบางพระกอล์ฟอินเตอร์เนชั่นแนลขึ้น และให้บริษัทฯ ที่จัดตั้งขึ้นได้ใช้ที่ดินอาคาร และสิ่งปลูกสร้างในบริเวณสนามกอล์ฟบางพระเพื่อแสวงหาประโยชน์ ขณะนี้บริษัทฯ ได้ดำเนินการก่อสร้างโรงแรมขึ้นแถวในบริเวณสนามกอล์ฟแต่ไม่อาจเปิดดำเนินการได้ เพราะจังหวัดชลบุรีอ้างว่าที่ดินที่เป็นที่ตั้งของโรงแรมนั้นเป็นที่ราชพัสดุ ต้องได้รับหนังสือยินยอมอนุญาตจากกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังก่อน จังหวัดชลบุรีจึงจะออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมให้ และ ททท.ได้ร่วมประชุมกับกรมธนารักษ์เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการใช้ที่ดินที่ราชพัสดุสนามกอล์ฟบางพระ รวม ๔ ครั้ง แต่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ เนื่องจากมีความเห็นแตกต่างกัน กล่าวคือ กรมธนารักษ์เห็นว่า การใช้ที่ราชพัสดุของ ททท.ต้องดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์แห่งการท่องเที่ยวและ ททท. ต้องดำเนินกิจการด้วยตนเองเท่านั้น การร่วมทุนกับเอกชนเพื่อให้บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นใช้ประโยชน์ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อ ๒๔^๑ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กรมธนารักษ์มีสิทธิเรียกที่ราชพัสดุดินได้โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๓^๒ ข้อ ๑๓ ทวิ^๓ และข้อ ๑๓ ตริ^๔ แห่ง

^๑ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุพ.ศ. ๒๕๑๘

ข้อ ๒๔ ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่

^๒ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุพ.ศ. ๒๕๑๘

ข้อ ๑๓ ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้หรือครอบครองที่ราชพัสดุ ส่งคืนที่ราชพัสดุ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เลิกใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ

กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่วน ททท.เห็นว่า ททท.มีสิทธิใช้ที่ดินที่ราชพัสดุสนามกอล์ฟบางพระได้โดยไม่ต้องขอทำความตกลง กับกรมธนารักษ์ใหม่ตามข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง(พ.ศ. ๒๕๑๙) ดังกล่าว โดยเห็นว่าลักษณะ การร่วมทุนที่ ททท.ดำเนินการนี้อยู่ในบังคับแห่งกฎกระทรวงข้อนี้เช่นกัน เนื่องจากเป็นปัญหาข้อ กฎหมายเกี่ยวกับการตีความกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ททท.จึงขอให้ท่านรองอธิบดีกรมธนารักษ์เพื่อให้เกิดคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยต่อไป สำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากปัญหาข้อโต้แย้งระหว่าง ททท.กับกรมธนา รักษ์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือกับกรมธนารักษ์ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว และเป็นเรื่องที่จะส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัย ได้ตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของ กรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ สำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอให้ท่านปัญหาดังกล่าวเสนอ คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และผู้แทนกรมธนา รักษ์แล้วมีความเห็นว่า การที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้นำสิทธิในการใช้ที่ดินสนามกอล์ฟ บางพระจังหวัดชลบุรี อันเป็นที่ราชพัสดุไปร่วมลงทุนกับเอกชนโดยได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี ตามนัยมาตรา ๑๗ (๕)^๔ แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.

-
- (๒) มิได้ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุตามที่ได้รับอนุญาต
 - (๓) ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุไม่ครบถ้วนตามที่ได้รับอนุญาต
 - (๔) ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต หรือ
 - (๕) เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุโดยมิได้รับอนุญาตก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ข้อ ๑๓ ทวิ ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งได้รับอนุญาต จากกรมธนารักษ์ให้ใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เป็นอย่าง อื่นผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ก่อน

^๔ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ข้อ ๑๓ ตรี ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการคืนที่ราชพัสดุหรือการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ และกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ได้ ให้กรมธนา รักษ์เสนอข้อโต้แย้งต่อคณะกรรมการที่ราชพัสดุเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

^๕ พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๗ ททท.ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการต่อไปนี้
ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

๒๕๒๒ โดยจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดขึ้นบริหารกิจการสนามกอล์ฟ โรงแรม และสถานที่สำหรับเล่น กีฬา ถือได้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยังคงปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น อยู่ในลักษณะเดิม มิได้เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เป็นอย่างอื่น และที่ราชพัสดุนั้นการ ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่ก่อนแล้วในวันที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ ดังนั้น การ ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ได้ต่อไป โดยไม่ต้องขอทำความตกลง กับกรมธนารักษ์ใหม่ตามนัยข้อ ๒๔^๖ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความใน พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ กล่าวคือเลขาธิการฯ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏตาม ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายนั้น น่าจะยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่าการท่องเที่ยวฯ ต้อง หรือไม่ต้องทำความตกลงใหม่กับกรมธนารักษ์ตามนัยข้อ ๒๔^๗ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) เลขาธิการฯ เห็นว่าการแสวงหาข้อยุติเกี่ยวกับปัญหานี้น้อยน้อยที่สุดน่าจะมีประเด็นพิจารณา ๓ ประการด้วยกันคือ (๑) ขอบเขตของความตกลงเดิมระหว่างกรมธนารักษ์กับการท่องเที่ยวฯ ที่สืบทอดกันมาตั้งแต่องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวฯ มีอย่างไร (๒) กิจการใหม่ที่กระทำหรือจะกระทำตามสัญญาร่วมทุนอยู่ในขอบเขตของความตกลงเดิมหรือไม่ และ (๓) การร่วมทุนกับ บุคคลอื่น อันมีผลกระทบต่อการใช้ที่ราชพัสดุตามความตกลงระหว่างกรมธนารักษ์กับการ ท่องเที่ยวฯ นั้น จะต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังหรือไม่ ซึ่งเลขาธิการฯ เห็นว่า กรรมการร่างกฎหมายยังมิได้พิจารณาประเด็นทั้ง ๓ ประเด็นนี้ และในเมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ ประเด็นทั้งสามนี้ยังมิได้กล่าวยืนยันไว้ในความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย ดังนั้น การที่ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ ลงข้อยุติในปัญหาข้อกฎหมายในกรณีนี้ว่าการท่องเที่ยวฯ จึง ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ได้ต่อไป ไม่ต้องขอทำความตกลงใหม่กับกรมธนารักษ์ตามกฎหมาย ว่าด้วยที่ราชพัสดุนั้น จึงน่าจะเป็นการเสี่ยงต่อความผิดพลาด เลขาธิการฯ จึงเห็นว่า การให้ ความเห็นในประเด็นนี้น่าจะมีทางเลือกได้ ๒ ทาง คือ

ทางเลือกที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย แก่สำนักงานกฤษฎีกา โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับข้อเท็จจริง กล่าวคือความเห็นในข้อกฎหมายย่อม เปลี่ยนแปลงไป แล้วแต่ข้อเท็จจริงจะปรากฏตามความเป็นจริงว่าความตกลงเดิมมีอยู่เพียงใด และการเข้าทำสัญญาร่วมลงทุนกับบุคคลอื่นและขอบเขตของสัญญาร่วมลงทุนที่ได้ทำไปนั้น จะอยู่ ในขอบเขตของความตกลงเดิม หรือขอบเขตของการตีความที่กรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ ความเห็นไว้แล้ว หรือไม่

ทางเลือกที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจะยังไม่ให้ความเห็นในเรื่องนี้โดยให้ เหตุผลว่า เรื่องนี้ควรผ่านการพิจารณากลับกรองโดยคณะกรรมการที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติ

(๕) ลงทุนหรือร่วมทุนในกิจการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่มีจำนวนเงินเกินห้าล้านบาท

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ที่ราชพัสดุเสียก่อน เพราะคณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นองค์กรตามกฎหมายที่มีหน้าที่ปกครองดูแล ใช้และจัดหาประโยชน์ ฯลฯ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ) ตามนัยของข้อ ๙ (๒)^๔ ของระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

โดยที่เลขาธิการฯ เห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการส่วนรวม อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๔)^๕ แห่งระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ เลขาธิการฯ จึงจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาปัญหานี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ประกอบแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นที่จะวินิจฉัยนั้น ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นสมควรวินิจฉัยใน ๒ ประเด็น คือ

๑. ปัญหาที่สำนักนายกรัฐมนตรีหารือมานี้ สมควรให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ พิจารณาก่อนหรือไม่ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๙ (๒)^๖ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

๒. การที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยนำสิทธิในการใช้ที่ดินสนามกอล์ฟ

^๔ ระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็น

ส่วนรวม

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๘)

บางพระ จังหวัดชลบุรี อันเป็นที่ราชพัสดุไปร่วมลงทุนกับเอกชนนั้นจะต้องขอทำความตกลงกับ กรมธนารักษ์ใหม่ตามข้อ ๒๔^{๑๑} แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความใน พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

สำหรับประเด็นที่ ๑ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕)ฯ ข้อ ๑๓ ทวิ^{๑๒} กำหนดว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครอง ท้องถิ่นซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุ ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์เป็นอย่างอื่นผิด ไปจากที่ได้รับอนุญาต ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ก่อนและข้อ ๑๓ ตรี^{๑๓} กำหนดให้ กรมธนารักษ์เสนอปัญหาเกี่ยวกับการคืนหรือการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ได้ ให้คณะกรรมการที่ราช พสดุวินิจฉัยชี้ขาดข้อ ๑๓ ทวิ และข้อ ๑๓ ตรี แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติมขึ้น ภายหลังโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕)ฯ โดยมีได้กล่าวถึงรัฐวิสาหกิจไว้ในข้อ ๑๓ ทวิ และข้อ ๑๓ ตรี แต่อย่างใด และการที่ข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ กล่าวถึง รัฐวิสาหกิจนั้น ก็เนื่องจากกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) มีหลักการที่จะมิให้รัฐวิสาหกิจใช้ ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ หากรัฐวิสาหกิจใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุก็นจะต้องขอเช่ากับกรมธนารักษ์ แต่ในขณะที่ดำเนินการร่างกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ได้มีรัฐวิสาหกิจใช้ที่ราชพัสดุอยู่ก่อนบ้างแล้ว ข้อ ๒๔^{๑๔} แห่งกฎกระทรวงนี้จึงบัญญัติรับรองไว้ว่า รัฐวิสาหกิจที่ใช้ที่ราชพัสดุอยู่แล้วในวันที่ กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งระหว่างกรมธนารักษ์กับ ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุในข้อ ๑๓ ทวิ และข้อ ๑๓ ตรี^{๑๕} แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ มิได้กล่าวถึงรัฐวิสาหกิจเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีอำนาจที่จะวินิจฉัยปัญหาระหว่าง กรมธนารักษ์กับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในกรณีนี้ได้ โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปให้กรรมการที่ ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ พิจารณาก่อน

สำหรับประเด็นที่ ๒ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า ข้อ ๒๔^{๑๖} แห่ง กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติ เกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจว่า ที่ราชพัสดุที่รัฐวิสาหกิจใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่ กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ ใหม่ ตามกรณีที่หารือการที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยร่วมลงทุนกับเอกชนตามสัญญาร่วม ลงทุนระหว่างการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกับเจแปนกอล์ฟโปรโมชันอินชันทัน เมื่อพิจารณา

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓) และที่ (๔)

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

สัญญาร่วมลงทุนดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ ๕^{๙๙} แห่งสัญญาฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๙ แล้วจะเห็นได้ว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยินยอมให้บริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นใหม่โดยผลของการตกลงร่วมลงทุนนั้นได้ใช้ที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนทรัพย์สินต่าง ๆ ตามที่ตกลงกันเป็นระยะเวลา ๓๐ ปี นับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยทางบริษัทจำกัดจะชำระเงินค่าตอบแทนแก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในจำนวนสองแสนบาทถ้วนสำหรับทุก ๆ ระยะเวลาสิบสองเดือน ดังนั้น เมื่อนำสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุไปร่วมลงทุนกับเอกชน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงมิได้เป็นผู้ใช้ที่ราชพัสดุนี้ แต่นิติบุคคลอื่นจะเป็นผู้ใช้สิทธิดังกล่าว และเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้ให้แตกต่างไปจากที่เคยใช้อยู่เมื่อข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ ใช้บังคับ นอกจากนั้นการที่บริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นใหม่ต้องชำระค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินอาคาร ฯลฯ ให้แก่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยด้วยนั้นยังเข้าลักษณะเป็นการนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์อีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวมิได้กล่าวถึงการหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุแต่อย่างใด โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นว่า แม้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจะได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ (๕)^{๙๙} แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการร่วมลงทุนกับเอกชนก็ตาม การนำสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุไปร่วมลงทุนกับเอกชนนั้น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยยังต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ตามข้อ ๒๔^{๙๙} แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๙๙} สัญญาร่วมลงทุนระหว่างการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกับเจแปนกอล์ฟโปรโมชันอินซ์แก้ไขเพิ่มเติมโดยสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๙

ข้อ ๕ ททท.ร่วมลงทุนเป็นหุ้นจำนวนแปดแสนหุ้น โดยตราสิทธิในการใช้ที่ดิน อาคาร และสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนทรัพย์สินต่าง ๆ ตามบัญชีรายการทรัพย์สินที่แนบท้ายเอกสารสัญญานี้ (เอกสารแนบท้ายหมายเลข ๒) ซึ่งอยู่ในความปกครองดูแล และที่ ททท.ใช้อยู่ รวมทั้งค่าภูมิลำเนาของสถานตากอากาศสนามกอล์ฟบางพระ มีมูลค่าทั้งหมดเป็นเงิน ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (แปดสิบล้านบาทถ้วน) และถือว่าได้ชำระเต็มมูลค่าหุ้นแล้ว

ในการนี้ ททท.จะออกหนังสือยินยอมให้บริษัทจำกัดใช้ที่ดิน อาคารและสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนทรัพย์สินต่าง ๆ ตามรายการในวรรคแรก เป็นระยะเวลา ๓๐ ปี นับแต่วันที่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัดเรียบร้อยแล้ว โดยทางบริษัทจำกัดจะชำระเงินค่าตอบแทนให้แก่ ททท.ในจำนวนเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท (สองแสนบาทถ้วน) สำหรับทุก ๆ ระยะเวลา ๑๒ (สิบสอง) เดือน โดยเริ่มชำระครั้งแรกหลังจากวันจัดตั้งบริษัทจำกัดเรียบร้อยแล้ว ๑๒ (สิบสอง) เดือน

ค่าตอบแทนดังกล่าวข้างต้นจะเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕ สำหรับทุก ๆ ระยะเวลา ๒๔ (ยี่สิบสี่) เดือน ต่อมาที่บริษัทจำกัดมีหน้าที่จะต้องชำระให้แก่ ททท.จนกว่าจะครบกำหนดอายุของสัญญาฉบับนี้ และการชำระค่าตอบแทนดังกล่าวให้กระทำ ณ สำนักงานของ ททท. ณ กรุงเทพมหานครเมื่อสิ้นสุดระยะทุก ๆ สิบสองเดือนตามที่ระบุไว้ข้างต้น

^{๙๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

^{๙๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบูรณ์
(นายอมร จันทรสุมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๓๑