

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน
หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (การต่ออายุสัญญาเช่า
ที่ราชพัสดุ กรณีบริษัทไทยออยล์ จำกัด (มหาชน))

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๓๑๕/๑๓๔๓๗ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ได้จัดทำสัญญากับบริษัทไทยออยล์ จำกัด ซึ่งปัจจุบันคือบริษัทไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) (บมจ. ไทยออยล์) เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๕ ให้บริษัทไทยออยล์ จำกัด เช่าที่ราชพัสดุบริเวณอำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ประมาณ ๑,๔๙๙ ไร่ ๓ งาน ๒๖ ตารางวา ตามสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เลขที่ ๒๒/๒๕๓๕ เพื่อดำเนินกิจการด้านการกลั่นน้ำมัน มีกำหนดอายุสัญญาเช่า ๓๐ ปี นับแต่วันที่ลงนามในสัญญา (วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๕) ต่อมา บมจ. ไทยออยล์ ได้มีหนังสือ ที่ Thailoil/๐๐๑๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๗ ถึงกรมธนารักษ์ และหนังสือที่ สนญ.๐๑/๐๓๐๒ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงกรมธนารักษ์ แจ้งว่า ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และกระจายหุ้นให้กับประชาชนเพื่อนำเงินทุนมาพัฒนาและขยายงานในกิจการของ บมจ. ไทยออยล์ ให้มีศักยภาพทางธุรกิจ และ บมจ. ไทยออยล์ ได้รับความเห็นจากที่ปรึกษาทางการเงินว่าอายุสัญญาเช่าที่ราชพัสดุที่เหลืออยู่เพียง ๑๘ ปี อาจทำให้นักลงทุนกังวลใจต่อความไม่แน่นอนในการต่ออายุสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ จึงให้ บมจ. ไทยออยล์ ดำเนินการขอต่ออายุสัญญาเช่าที่ราชพัสดุดอกไปเท่ากับอายุสัญญาเมื่อครั้งเริ่มต้นหรือ ๓๐ ปี หรือขอให้กรมธนารักษ์ยืนยันที่จะต่ออายุสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้กับ บมจ. ไทยออยล์ หากสัญญาเช่าเดิมสิ้นสุดลง

กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. สัญญาเช่าที่ราชพัสดุกรณี บมจ. ไทยออยล์ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ (ราคาประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปัจจุบันรวมทั้งสิ้น ๑,๔๖๘,๒๒๕,๒๓๙.๒๘ บาท) แต่เนื่องจากการได้มีการดำเนินการพิจารณาจัดให้เช่ามาก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ประกาศใช้ และมีการลงนามในสัญญาเช่าในวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๕ ซึ่งตามนัยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดว่า โครงการใดที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการซึ่งได้กระทำไปแล้วในขั้นตอนใดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นอันใช้ได้ แต่การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปให้ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และในมาตรา ๒๒ กำหนดว่าเมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงาน

ชั้นคณะหนึ่งโดยมีอำนาจหน้าที่ตามนัยมาตรา ๒๓ คือ ติดตาม กำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญา รายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้าปัญหา และแนวทางการแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุแก่ บมจ. ไทยออยล์ เพื่อติดตาม กำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญาตามความในมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งได้มีการประชุมคณะกรรมการ รวมทั้งรายงานผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทราบแล้ว

๒. ในประเด็นการต่ออายุสัญญาเช่าให้กับ บมจ. ไทยออยล์ กรมธนารักษ์มีความเห็นว่า กรณีดังกล่าวยังคงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ต่อไป แต่จากการพิจารณายังไม่มีความชัดเจนว่าจะต้องเริ่มดำเนินการในขั้นตอนใด

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการต่ออายุสัญญาเช่าที่ราชพัสดุนี้นี้เป็นไปด้วยความถูกต้อง กรมธนารักษ์จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมายว่า การต่ออายุสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้แก่ บมจ. ไทยออยล์ จะดำเนินการได้หรือไม่ หากสามารถดำเนินการได้ จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ หรือไม่ และต้องเริ่มดำเนินการในขั้นตอนใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมธนารักษ์ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และกรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมธนารักษ์ว่า เนื่องจากสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเลขที่ ๒๒/๒๕๓๕ ได้กำหนดระยะเวลาการเช่าไว้ ๓๐ ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาขั้นสูงสำหรับการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๕๔๐^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมธนารักษ์จึงไม่ประสงค์ที่จะแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเพื่อขยายระยะเวลาการเช่าออกไปอีก แต่จะดำเนินการยกเลิกสัญญาฉบับเดิมและจัดทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุนับใหม่กับ บมจ. ไทยออยล์ ซึ่งเป็นคู่สัญญารายเดิม โดยให้มีระยะเวลาการเช่าเท่ากับ ๓๐ ปี เช่นเดียวกับสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เลขที่ ๒๒/๒๕๓๕ ทั้งนี้ จะต้องมีการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดเงื่อนไขที่จะต้องระบุในสัญญาฉบับใหม่ กรมธนารักษ์จึงประสงค์ที่จะขอหารือว่า หากมีการยกเลิกสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เลขที่ ๒๒/๒๕๓๕ และจัดทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุนับใหม่กับ บมจ. ไทยออยล์ ซึ่งเป็นคู่สัญญารายเดิมจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในขั้นตอนใด

^๑ มาตรา ๕๔๐ อสังหาริมทรัพย์ ท่านห้ามมิให้เช่ากันเป็นกำหนดเวลาเกินกว่าสามสิบปี ถ้าได้ทำสัญญากันไว้เป็นกำหนดเวลานานกว่านั้น ท่านก็ให้ลดลงมาเป็นสามสิบปี

อนึ่งกำหนดเวลาเช่าดังกล่าวมานี้ เมื่อสิ้นสุดแล้วจะต้องสัญญาอีกก็ได้ แต่ต้องอย่าให้เกินสามสิบปีนับแต่วันต่อสัญญา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยแล้วเห็นว่า กรมธนารักษ์ได้ยอมรับว่าการดำเนินการตามข้อหารืออยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ดังนั้น เมื่อกรมธนารักษ์ประสงค์ที่จะยกเลิกสัญญาฉบับเดิมและจัดทำสัญญาฉบับใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำสัญญาฉบับใหม่กับคู่สัญญารายเดิมหรือคู่สัญญารายใหม่ ก็เป็นการเริ่มดำเนินโครงการใหม่ที่ต้องดำเนินการทุกขั้นตอนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ ตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอโครงการตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๑