

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ
ในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีการรวมโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๒๐/๓๗๕๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ ความว่า

๑.๑ ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ อยู่ในตำบลหนองแก อำเภอกว๊านจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ทั้งแปลง ๓๑-๒-๘๐ ไร่ เดิมใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้งด้านศุลกากรหัวหิน เนื้อที่ประมาณ ๔-๐-๖๒ ไร่ และให้องค์การมิชชันนารีอเมริกันเพรสไบทีเรียนเช่าเพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนตากอากาศและฝึกอบรม เนื้อที่ประมาณ ๒๕-๒-๓๙ ไร่

๑.๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ กรมธนารักษ์ได้พิจารณาให้องค์การมิชชันนารีฯ ลดจำนวนเนื้อที่เช่าลงคงเหลือเนื้อที่เช่าประมาณ ๑๔-๐-๖๘ ไร่ เนื่องจากเห็นว่าองค์การมิชชันนารีฯ ได้ใช้ที่ดินราชพัสดุมากเกินความจำเป็น และเห็นว่าที่ดินราชพัสดุส่วนที่ขอคืนมา จำนวนเนื้อที่ประมาณ ๑๑-๑-๗๑ ไร่ มาจัดหาประโยชน์โดยจัดทำเป็นโครงการให้เอกชนเช่าเพื่อสร้างเป็นโรงแรมหรือบังกาโลสำหรับพักผ่อนตากอากาศ

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ กรมธนารักษ์ได้เปิดประมูลปลูกสร้างอาคารยกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังในที่ดินส่วนที่ขอคืนมาจากองค์การมิชชันนารีฯแปลงดังกล่าว แต่ปรากฏว่าไม่มีผู้เช่าประมูล เนื่องจากกรมธนารักษ์กำหนดเงื่อนไขการประมูลสูงมากจนไม่อาจปฏิบัติได้ จึงได้ยกเลิกการประมูลครั้งนี้

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ กรมธนารักษ์โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังได้กำหนดเงื่อนไขการประมูลใหม่ และได้เปิดประมูลปลูกสร้างอาคารยกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังในที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง และมีผู้ยื่นประมูลรวม ๒ ราย กรมธนารักษ์ได้นำเสนอกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาผลการประมูล ปรากฏว่าผลการประมูลยังไม่เป็นที่พอใจ เนื่องจาก เห็นว่าอำเภอกว๊านกำลังได้รับการพัฒนาและส่งเสริมให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ ประกอบกับมีแนวโน้มว่าราคาที่ดินจะเพิ่มสูงกว่าเดิมมาก อันจะทำให้รัฐได้รับผลตอบแทนจากการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุแปลงนี้มากกว่าผลตอบแทนที่ผู้เข้าร่วมประมูลเสนอให้ จึงได้ยกเลิกการประมูลครั้งนี้

๑.๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ กรมธนารักษ์ขอให้กรมศุลกากรส่งคืนที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ เนื้อที่ประมาณ ๔-๐-๖๒ ไร่ ซึ่งใช้ประโยชน์เป็นด้าน

ศาลการหัวหิน เพื่อนำมารวมกับที่ดินราชพัสดุบริเวณที่มีโครงการจะพัฒนาให้เป็นแปลงเดียวกัน รวมเนื้อที่ประมาณ ๑๔-๒-๕๗ ไร่

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ กรมธนารักษ์ได้เปิดประมูลลงทุนก่อสร้างอาคารโรงแรมในที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าว บนเนื้อที่ประมาณ ๑๔-๒-๕๗ ไร่ ซึ่งในระหว่างเปิดประมูลได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยห้ามก่อสร้างอาคารติดชายทะเลและจำกัดความสูงและพื้นที่ของอาคาร เป็นเหตุให้ศักยภาพของที่ดินลดลงและไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการประมูลที่กรมธนารักษ์กำหนดไว้เดิม ทำให้ไม่มีผู้เข้าประมูลพัฒนาที่ดินแปลงดังกล่าว จึงได้ยกเลิกการประมูลอีกครั้งหนึ่ง

วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๕ กรมธนารักษ์ได้เปิดประมูลลงทุนก่อสร้างอาคารโรงแรมในที่ดินราชพัสดุดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประมูลได้จะต้องจัดหาที่ดินเนื้อที่ไม่น้อยกว่า ๔-๐-๐๐ ไร่ พร้อมทั้งชำระราคาและค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนยกรกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กระทรวงการคลัง และต้องก่อสร้างอาคารชดเชยในที่ดินแปลงดังกล่าวแล้วเสร็จพร้อมส่งมอบอาคารและขนย้ายทรัพย์สินและอุปกรณ์ทั้งหมดของกรมศาลการจากที่ทำการเดิมไปยังอาคารชดเชยให้เรียบร้อยแล้ว จึงจะทำสัญญาก่อสร้างอาคารยกรกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังบนที่ดินราชพัสดุแปลงที่เปิดประมูลต่อไป ซึ่งปรากฏว่าในการประมูลมีผู้เข้าร่วมประมูลรวม ๓ ราย และบริษัทนิวบุนนาค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด) เป็นผู้ประมูลได้สิทธิการพัฒนาที่ดินราชพัสดุแปลงนี้ ซึ่งมีรายละเอียดของโครงการ ดังนี้

- มูลค่าที่ดิน ๑๔-๒-๕๗ ไร่ ราคาประเมินที่ดินตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท
เป็นเงิน ๑๗๕,๗๑๐,๐๐๐ บาท
- มูลค่าโครงการที่บริษัทฯ เสนอ ๓๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท
- ค่าธรรมเนียมการจัดประโยชน์ ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท
- ค่าเช่า ๒๗,๙๕๗,๓๒๐ บาท
- มูลค่าที่ดินและอาคารชดเชย ๑๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท
- รวมเป็นมูลค่าโครงการ ๕๗๑,๑๖๗,๓๒๐ บาท

ทั้งนี้ กรมธนารักษ์ได้กันเนื้อที่บางส่วนทางด้านทิศเหนือไว้เป็นถนน เนื้อที่ประมาณ ๐-๓-๗๑ ไร่ เพื่อจะทำการเจรจาตกลงกับเจ้าของที่ดินด้านหน้าเพื่อจดทะเบียนภาระจำยอมที่จะใช้เป็นทางเข้า-ออก สู่ถนนเพชรเกษม-หนองแก

กรมธนารักษ์ได้จัดทำสัญญายกรกรรมสิทธิ์ที่ดินและก่อสร้างอาคารชดเชยกับบริษัทนิวบุนนาคฯ ผู้ประมูลได้ตามสัญญาที่ ๑/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๕ โดยบริษัทได้จัดสร้างอาคารชดเชยพร้อมส่งมอบให้กรมธนารักษ์เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๗ และกรมศาลการได้เข้าใช้ประโยชน์ในอาคารชดเชยหลังใหม่นี้เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๗

๑.๔ ขณะที่บริษัทนิวบุนนาคฯ ได้ดำเนินการจัดหาที่ดินและก่อสร้างอาคารชดเชยให้กับทางราชการตามเงื่อนไขการประมูลนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ กรมธนารักษ์ได้ระงับการต่ออายุสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ กับองค์การมิชชั่นนารีฯ เนื่องจาก

เห็นว่าที่ดินราชพัสดุส่วนนี้อยู่ติดทะเลที่มีชายหาดและธรรมชาติที่สวยงามและอยู่ในทำเลที่เจริญแล้ว การให้เช่าต่อไปจะเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุไม่คุ้มค่ากับมูลค่าของที่ดินในปัจจุบันและไม่เหมาะสมอีกต่อไป ประกอบกับในแปลงเดียวกัน กรมธนารักษ์ได้นำที่ดินบริเวณข้างเคียงกันมาพัฒนาโดยเปิดประมูลปลูกสร้างอาคารโรงแรมไปแล้ว จึงเห็นควรนำที่ดินส่วนดังกล่าวมาเปิดประมูลพัฒนาจัดหาประโยชน์ให้คุ้มค่าสอดคล้องกับที่ดินราชพัสดุข้างเคียงที่ได้เปิดประมูลไปแล้ว โดยได้จัดหาที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๑๗๔ ตำบลปากน้ำปราณ อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ประมาณ ๒๓-๐-๕๔.๗๕ ไร่ ให้องค์การมิชชั่นนารีฯ เข้าเป็นการทดแทนและชดเชยค่าร้อยละยี่สิบและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้

วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๗ กรมธนารักษ์ได้เปิดประมูลพัฒนาที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ เฉพาะเนื้อที่ประมาณ ๑๔-๓-๗๘.๓ ไร่ ซึ่งเดิมองค์การมิชชั่นนารีฯ เป็นผู้เช่า ปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมประมูลสองราย และบริษัทนิวนูนาคา เป็นผู้ประมูลได้รับสิทธิในการพัฒนาเพื่อก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง โดยมีรายละเอียดของโครงการดังนี้

- มูลค่าที่ดิน ๑๔-๓-๗๘.๓ ไร่ ราคาประเมินที่ดินตารางวาละ ๓๐,๐๐๐ บาท
เป็นเงิน ๑๗๙,๓๔๙,๐๐๐ บาท
- มูลค่าโครงการที่บริษัทฯ เสนอ ๓๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท
- ค่าธรรมเนียมการจัดประโยชน์ ๓๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท
- ค่าเช่า ๓๓,๓๗๖,๖๖๑ บาท
- มูลค่าชดเชย ๔,๓๙๐,๐๐๐ บาท
- รวมเป็นมูลค่าโครงการ ๕๕๒,๑๑๕,๖๖๑ บาท

๑.๕ วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๗ บริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด (เดิมชื่อบริษัทนิวนูนาค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด) ได้เสนอขอเปลี่ยนแปลงแบบแปลนโรงแรมทั้งสองแห่ง ที่จะก่อสร้างบนที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ ตามที่ได้รับสิทธิในการประมูลทั้งสองครั้งเป็นโรงแรมเดียวกัน โดยให้เหตุผลว่าในปัจจุบันบริษัทได้ว่าจ้างเครือข่ายการบริหารโรงแรมที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับมากที่สุดแห่งหนึ่งในและต่างประเทศ คือ HYATT HOTEL เป็นผู้แนะนำการออกแบบและบริหารโรงแรมเมื่อเปิดดำเนินการแล้ว โดยทาง HYATT HOTEL ได้เสนอแนะให้รวมโรงแรมทั้งสองแห่งดังกล่าวเป็นโรงแรมเดียวกัน เพราะจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการที่จะบริหารโรงแรมให้มีมาตรฐานสูง และจะสามารถสร้างโรงแรมที่มีขนาดใหญ่ขึ้น มีมาตรฐานตามสากลสูงขึ้น และมีสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างครบถ้วน สามารถจัดภูมิสถาปัตย์ให้มีความสวยงาม และสามารถอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและต้นไม้เดิมในที่ดินได้อย่างดีด้วย กรมธนารักษ์จึงได้อนุญาตให้บริษัทฯ รวมโครงการก่อสร้างอาคารโรงแรมยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังเป็นโครงการเดียวกันเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๘ โดยเห็นว่า จะทำให้สามารถก่อสร้างอาคารโรงแรมที่ได้มาตรฐานสูงขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการที่จะบริหารกิจการโรงแรมให้ได้มาตรฐานและทางราชการจะได้รับประโยชน์จากมูลค่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นด้วย และบริษัทฯ จะต้องจัดส่งแบบแปลนรายละเอียดการก่อสร้างอาคารตามโครงการที่ขอเปลี่ยนแปลงให้กรมธนารักษ์พิจารณา

อนุญาต และนำแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตดังกล่าวไปยื่นขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินการจัดทำสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังตามเงื่อนไขการประมูล ซึ่งกรมธนารักษ์อนุญาตแบบแปลนดังกล่าวและเจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้บริษัทฯ ก่อสร้างอาคารตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และบริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด ทำสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังตามสัญญาที่ ๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ กรมธนารักษ์ได้จัดให้บริษัทฯ เช่าที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ เพิ่มเติม โดยไม่ต้องประมูลเนื้อที่ประมาณ ๐-๓-๗๑.๒ ไร่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- มูลค่าที่ดิน ๐-๓-๗๑.๒ ไร่ ราคาประเมินที่ดินตารางวาละ ๓๐,๕๐๐ บาท

เป็นเงิน ๑๑,๓๒๑,๐๐๐ บาท

- ค่าธรรมเนียมการจัดประโยชน์ ๒,๒๖๔,๓๒๐ บาท

- ค่าเช่า ๒,๒๖๔,๓๒๐ บาท

รวมเป็นมูลค่า ๑๕,๘๕๐,๒๔๐ บาท

ดังนั้น เมื่อรวมมูลค่าของโครงการทั้งสิ้นจะเป็นเงิน ๑,๑๓๙,๑๓๓,๒๒๑ บาท

กรมธนารักษ์ เห็นว่า การเปิดประมูลพัฒนาที่ดินราชพัสดุดังกล่าว กรมธนารักษ์ได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัฒนาที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาโดยตลอด ซึ่งการเปิดประมูลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ทั้งสองครั้ง บริษัทนิวบุนนาคา เป็นผู้ได้รับสิทธิการประมูลโดยได้เสนอโครงการก่อสร้างอาคารโรงแรมโดยแยกเป็นสองโครงการบนที่ดินราชพัสดุแต่ละแปลงตามเงื่อนไขการประมูล และได้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนและมูลค่าโครงการพัฒนาที่ดินราชพัสดุแต่ละโครงการประมาณ ๕๐๐ ล้านบาท ต่อมาได้ขอรวมโครงการก่อสร้างอาคารโรงแรมทั้งสองโครงการเข้าด้วยกันเป็นโครงการเดียว ซึ่งกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า การรวมโครงการและการขอแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างนี้สามารถกระทำได้โดยไม่ขัดกับเงื่อนไขการประมูลและเป็นการแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างก่อนการจัดทำสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง ทั้งสองโครงการซึ่งเงื่อนไขการประมูลมิได้จำกัดไว้ และเพื่อประโยชน์ในด้านการบริหารจัดการและการออกแบบการก่อสร้างอาคารโรงแรมด้วย

นอกจากนี้ กรมธนารักษ์ยังเห็นว่า โครงการก่อสร้างอาคารโรงแรมยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง ไม่เข้าข่ายที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากโครงการดังกล่าวเกิดจากการประมูลพัฒนาที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ สองครั้ง ซึ่งมีระยะเวลาห่างกันประมาณ ๒ ปี กรมธนารักษ์ไม่สามารถรู้หรือคาดเดาได้ว่าผู้ที่จะชนะการประมูลและได้รับสิทธิการพัฒนาที่ดินราชพัสดุทั้งสองครั้งจะเป็นรายเดียวกัน และไม่อาจเล็งเห็นได้ว่าบริษัทผู้ประมูลได้จะขอรวมโครงการทั้งสองโครงการเข้าด้วยกันทำให้มูลค่าโครงการเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาท และเมื่อเปรียบเทียบกับขั้นตอนในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุกับขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

แล้ว ปรากฏว่าโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวได้ผ่านขั้นตอนตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาแล้ว ตั้งแต่ก่อนมีการอนุญาตให้รวมโครงการเข้าด้วยกัน

กรมบัญชีกลาง เห็นว่า การที่กรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้รวมโครงการก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการประมูลให้เอกชนเข้าพัฒนาประโยชน์ในที่ราชพัสดุทั้งสองโครงการให้เข้ามาเป็นโครงการเดียวกันนั้น ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของเงื่อนไขการประมูล และโดยที่มูลค่าการลงทุนของการรวมโครงการมีวงเงินเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาท กรณีจึงเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐที่มีมูลค่าการลงทุนตั้งแต่ หนึ่งพันล้านบาท และต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐนับแต่วันที่กรมธนารักษ์อนุญาตให้เอกชนรวมโครงการ การที่กรมธนารักษ์ได้ลงนามในสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังภายหลังจากการได้อนุญาตให้เอกชนรวมโครงการ โดยมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด จึงไม่มีผลผูกพันในแง่ของสัญญากับหน่วยงานของรัฐ และบริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด สามารถดำเนินการฟ้องร้องทางราชการให้ทำการชดใช้ในส่วนที่เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินการตามโครงการประมูลได้ ประกอบกับกฎหมายนี้ ได้กำหนดขั้นตอนการเสนอโครงการและการดำเนินโครงการต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงเห็นควรให้กรมธนารักษ์เสนอเรื่องการรวมโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ การทำสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง รวมทั้งการดำเนินการตามโครงการในส่วนที่เหลือไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นกรณีพิเศษ

กระทรวงการคลังเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีบทบัญญัติอนุโลมให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นกรณีพิเศษได้ เห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

กรมธนารักษ์จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. บริษัทนิวนูนาค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “บริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด”) ผู้ประมูลได้สิทธิการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปข. ๒๔๒ (บางส่วน) ครั้งที่ ๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วระหว่างที่ดำเนินการก่อสร้างอาคารชดเชยให้กับทางราชการอยู่ได้มีการเปิดประมูลครั้งที่ ๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวอีกส่วนหนึ่งซึ่งอยู่ติดกัน และบริษัทดังกล่าวก็เป็นผู้ประมูลได้สิทธิการพัฒนาอีกเช่นกัน การที่กรมธนารักษ์อนุญาตให้มีการรวมโครงการทั้งสองครั้ง เป็นโครงการเดียวกันในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ทำให้โครงการมีมูลค่ารวมกันเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาท กรณีดังกล่าวอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

๒. กรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุเพื่อก่อสร้างอาคารโรงแรมของบริษัทนิวนูนาค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “บริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด”) จะต้องดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากมีมูลค่าโครงการเกินกว่าหนึ่งพันล้านบาท และทางราชการได้ทำสัญญากับ บริษัทฯ ซึ่งถือว่ามิใช่ผูกพันตามสัญญาต่างตอบแทนไปแล้ว เห็นควรอนุโลมให้สามารถ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา ๒๕ โดยการแต่งตั้งกรรมการประสานงานตาม มาตรา ๒๒ ได้หรือไม่ หรือจะให้กรมธนารักษ์ถือปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารื้อข้างต้น โดย ได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และกรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การอนุญาตให้เอกชนดำเนินการตามโครงการพัฒนาจัดหา ประโยชน์ที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์แปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และ พ.ศ. ๒๕๓๗แต่ละโครงการ เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ในการ จัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุโดยการจัดให้เช่าตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘^๑ ประกอบกับข้อ ๑๖^๒ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราช พสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าเอกชนเข้าที่ราชพัสดุดังกล่าว จึงเป็นกิจการที่ ใช้ทรัพย์สินของส่วนราชการซึ่งอยู่ในความหมายของนิยาม “กิจการของรัฐ”^๓ ตามมาตรา ๕ แห่ง

^๑ มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง อุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง เป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและ เลขาธิการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

^๒ ข้อ ๑๖ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ ในทางราชการ กรมธนารักษ์จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทน อื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้อยู่อาศัย

(๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตร

(๓) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่

กระทรวงการคลัง

(๔) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

(๕) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

การจัดหาประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกจากการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง กรมธนารักษ์จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

^๓ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่
ว่าการจัดให้เช่นนั้นจะมีเงื่อนไขว่าผู้เช่าจะก่อสร้างอาคารในที่ดินที่ราชพัสดุที่เช่าเพื่อยกกรรมสิทธิ์
ให้แก่กระทรวงการคลังด้วยหรือไม่ก็ตาม^๔ และเมื่อมีการรวมโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลง
หมายเลขทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ ทั้งสองโครงการเข้าเป็นโครงการใหม่เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.
๒๕๓๘ เพื่อรวมการก่อสร้างเป็นโรงแรมเดียว ซึ่งมีมูลค่าการลงทุนของโครงการใหม่นี้รวมทั้งสิ้น
เป็นเงิน ๑,๑๓๙,๑๓๓,๒๒๑ บาท มูลค่าการลงทุนของโครงการที่รวมกันแล้วนี้มีวงเงินตั้งแต่นั้น
พันล้านบาทขึ้นไป^๕ จึงเป็นกรณีที่อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน
เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นที่สอง เมื่อโครงการพัฒนาจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลข
ทะเบียนที่ ปช. ๒๔๒ ที่รวมกัน อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชน
เข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ การดำเนินการจึงต้องเป็นไปตาม
ขั้นตอนของพระราชบัญญัติดังกล่าวตั้งแต่กรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้มีการรวมโครงการในปี พ.ศ.
๒๕๓๘ อันมีผลให้โครงการมีมูลค่าการลงทุนตั้งแต่นั้นพันล้านบาทขึ้นไป และเมื่อเป็นการดำเนิน
โครงการหลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของ
รัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับแล้ว จึงไม่ใช่โครงการที่ได้กระทำไปแล้วในขั้นตอนใดก่อนวันที่
พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับตามมาตรา ๒๕^๖ และโดยเหตุที่บทบัญญัติมาตรา ๒๕ เป็นบท
เฉพาะกาล จึงไม่สามารถอนุโลมให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ
ราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือ
กิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ
ราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยร่วมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

๔ บันทึก เรื่อง การจัดหาที่ราชพัสดุ และการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ
ของรัฐ (กรณีศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร
๐๖๐๑/๖๐๐ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๘ (เรื่องเสร็จที่ ๕๔๗/๒๕๓๘) และบันทึก เรื่อง การจัดหาประโยชน์
ในที่ราชพัสดุ (กรณีโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณกรมปศุสัตว์) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๐ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๒ (เรื่องเสร็จที่ ๒๓๙/๒๕๔๒)

๕ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือ
ทรัพย์สินตั้งแต่นั้นพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

๖ มาตรา ๒๕ โครงการใดที่ให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการซึ่งได้กระทำไปแล้วใน
ขั้นตอนใดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันใช้ได้แต่การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปให้ปฏิบัติตาม
พระราชบัญญัตินี้

ประสานงานตามมาตรา ๒๒^๗ ได้

กรมธนารักษ์ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการตามกรณีที่หารือจึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนในหมวด ๒ เกี่ยวกับการเสนอโครงการตั้งแต่มีการรวมโครงการ โดยจะต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงการคลังซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดตามมาตรา ๖^๘ และกระทรวงการคลังเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณีตามมาตรา ๘^๙ ถ้าหน่วยงานดังกล่าวเห็นชอบกับโครงการ ก็ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการของโครงการตามมาตรา ๙^{๑๐} ต่อไป เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือ

^๗ มาตรา ๒๒ เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหนึ่งคน และผู้แทนจากหน่วยงานอื่น ซึ่งมีให้หน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคน ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการหนึ่งคน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดหนึ่งคน และผู้แทนอื่นซึ่งหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกินสามคน และรวมกันไม่เกินเก้าคน เป็นกรรมการ

การประชุมของคณะกรรมการประสานงานตามวรรคหนึ่ง และองค์ประชุมให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประสานงานกำหนด

^๘ มาตรา ๖ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

^๙ มาตรา ๘ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อส่วนราชการดังนี้

(๑) โครงการใหม่ ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

(๒) โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว ให้เสนอต่อกระทรวงการคลังพิจารณา

^{๑๐} มาตรา ๙ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือกระทรวงการคลังดำเนินการดังนี้

(๑) สำหรับโครงการใหม่

(ก) หากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นด้วยกับโครงการให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ

(ข) ถ้าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่เห็นด้วยกับโครงการ ให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการ

ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตาม (ข) ให้เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินโดยต้องแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๖ และข้อมูลอื่นตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควร

(๒) สำหรับโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว

(ก) ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นด้วยกับโครงการ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

ดำเนินโครงการแล้ว กรมธนารักษ์จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓^{๑๑} และในกรณีที่กรมธนารักษ์เห็นสมควรให้บริษัทโรงแรมชายทะเล จำกัด เป็นผู้ดำเนินการโดยไม่ใช้วิธีการประมูล กรมธนารักษ์ก็อาจเสนอให้คณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ พิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๑๖^{๑๒} ได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๔

เห็นชอบในหลักการของโครงการ

(ข) ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับโครงการ ให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการ

ในกรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลังตาม (ข) ให้เสนอความเห็นหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสิน โดยต้องแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๖ และข้อมูลอื่นตามที่หน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นสมควร

ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลังพิจารณาโครงการตามมาตรา ๑๓ ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับโครงการ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลังเห็นด้วยกับโครงการ

^{๑๑} มาตรา ๑๓ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหน่วยงานอื่นของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงอื่นอีกสองกระทรวง กระทรวงละหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคนเป็นกรรมการและเลขานุการ

^{๑๒} มาตรา ๑๖ ในการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ หากคณะกรรมการมีความเห็นว่า ไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีการประมูลและหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นชอบด้วย ให้รายงานสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลัง หากสองหน่วยงานเห็นพ้องด้วยให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ