

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การยกกรรมสิทธิ์อาคารจตุรตถที่ก่อสร้างภายในสวนสัตว์เชียงใหม่
เฉพาะส่วนที่รื้อเกล้าให้กับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

องค์การสวนสัตว์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๑๐๑/๗๙๒ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การสวนสัตว์ สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีข้อโต้แย้งกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กรณีการก่อสร้างอาคารจตุรตถภายในสวนสัตว์เชียงใหม่ ซึ่งสรุปความเป็นไปตามลำดับได้ดังนี้

๑. ในปีงบประมาณ ๒๕๔๘ องค์การสวนสัตว์ได้รับงบประมาณจากรัฐบาลเป็นค่าก่อสร้างอาคารจตุรตถภายในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และองค์การสวนสัตว์ ได้ให้กองพันทหารช่างกรมการทหารช่าง เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งพื้นที่ก่อสร้างอาคารจตุรตถอยู่บริเวณประตูทางเข้าด้านหน้าสวนสัตว์เชียงใหม่ ตั้งอยู่ภายในรั้วของสวนสัตว์เชียงใหม่มาเป็นเวลานาน และเป็นพื้นที่ที่มีการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างที่ใช้ในงานของสวนสัตว์เชียงใหม่ โดยไม่มีการคัดค้านจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด

๒. ในขณะทำการก่อสร้าง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้แจ้งให้ระงับการก่อสร้างอาคารจตุรตถ โดยให้เหตุผลว่าสวนสัตว์เชียงใหม่ก่อสร้างอาคารจตุรตถรื้อเกล้าเข้าไปในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่อนุญาตให้สวนสัตว์เชียงใหม่ใช้เป็นทางเข้า-ออก เท่านั้น

๓. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๑๕ (๔)/๐๕๑๑๐ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ แจ้งให้องค์การสวนสัตว์ทราบว่าไม่อนุญาตให้องค์การสวนสัตว์ ใช้พื้นที่เพื่อทำการก่อสร้างอาคารที่จตุรตถ โดยให้เหตุผลว่าพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ปกครอง ดูแล และใช้ประโยชน์ อนุญาตให้องค์การสวนสัตว์ใช้เฉพาะเพื่อเป็นทางเข้า-ออก สวนสัตว์ และใช้เป็นที่จอดรถเป็นการชั่วคราวเท่านั้น การที่องค์การสวนสัตว์ใช้พื้นที่ดังกล่าวก่อสร้างอาคารที่จตุรตถโดยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่อนุญาต จึงเป็นการผิดวัตถุประสงค์ที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่อนุญาตให้ใช้ จึงให้องค์การสวนสัตว์ยุติการก่อสร้างอาคารที่จตุรตถโดยทันทีหากมีการฝ่าฝืน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะพิจารณายกเลิกการอนุญาตให้ใช้ที่ดิน และมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

๔. องค์การสวนสัตว์ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๑๐๑/๗๐๔ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ทราบถึงมติคณะกรรมการองค์การสวนสัตว์ที่พิจารณาอนุมัติให้ องค์การสวนสัตว์จ่ายค่าเช่าให้กับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตามหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเช่าท้าย

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๘๒ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คำสั่งกรมธนารักษ์ ที่ ๒๐๔/๒๕๔๗ แบบที่ไม่ต้องยกกรรมสิทธิ์ให้กับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เฉพาะที่ดินส่วนที่ปลูกสร้างอาคารจอดรถจำนวน ๕๒๔ ตารางเมตร และอาคารและที่ดินที่ไม่ได้ก่อสร้างอาคารจอดรถ คำนวณได้ ๙๓,๙๘๔ บาท/ปี ระยะเวลาการเช่าจำนวน ๓๐ ปี

๕. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๑๕ (๔)/๑๐๗๘ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ แจ้งให้องค์การสวนสัตว์ทราบผลการพิจารณาว่ามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้นำหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังมาใช้ในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีอำนาจปกครอง ดูแล ใช้ประโยชน์โดยอนุโลม กล่าวคือ หากมีการก่อสร้างอาคารบนที่ราชพัสดุ ก็ต้องจดทะเบียนยกกรรมสิทธิ์ในอาคารให้กับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และทำสัญญาเช่าอาคารดังกล่าว ซึ่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ดำเนินการได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๐ และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้ดำเนินการมาแล้ว เช่น ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ได้ก่อสร้างอาคารเพื่อเป็นที่ทำการสาขาคณะแพทยศาสตร์และสาขาย่อย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ แล้วยกกรรมสิทธิ์ในอาคารให้พร้อมทั้งทำสัญญาเช่ากับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ แม้ว่าการคิดค่าเช่าจะนำหลักเกณฑ์การคิดค่าเช่าของกรมธนารักษ์มาเป็นเกณฑ์คิดคำนวณแต่ก็เป็นเพียงแนวทางเพื่อประกอบการพิจารณาเท่านั้น ในการคิดค่าเช่ากรณีนี้หากคิดตามหลักเกณฑ์ของกรมธนารักษ์ไม่ว่าจะคิดค่าเช่าแบบยกกรรมสิทธิ์ในอาคารให้หรือไม่ก็ตาม จะคิดค่าเช่าเป็นเดือนละ ๒๒,๙๔๔ บาท หรือปีละ ๒๗๕,๓๒๘ บาท ค่าเช่าขององค์การสวนสัตว์จะต้องไม่ต่ำกว่ากรณีนี้

๖. องค์การสวนสัตว์ได้มีหนังสือที่ ทส ๑๑๐๑/๐๐๘ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๐ หรือกรมธนารักษ์ เรื่องการยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ก่อสร้างบนพื้นที่ราชพัสดุให้กับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ดูแล้วสามารถทำได้หรือไม่ และกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๓๐๑๔/๗๔๔๙ ลงวันที่๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ แจ้งว่าองค์การสวนสัตว์มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล อสังหาริมทรัพย์ขององค์การสวนสัตว์ จึงมิใช่ที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุพ.ศ. ๒๕๑๘ อาคารจอดรถดังกล่าวจึงมิใช่ที่ราชพัสดุ แต่เนื่องจากสิ่งปลูกสร้างบางส่วนตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ในความครอบครองดูแลของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๐ ให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น โดยให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่วางระเบียบและออกข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จึงไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้และการจัดหาผลประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ หากสภามหาวิทยาลัยกำหนดระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สิน โดยให้ผู้เช่ายกกรรมสิทธิ์อาคารให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในกรณีที่องค์การสวนสัตว์มีข้อสงสัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินแปลงดังกล่าวควรที่องค์การสวนสัตว์จะได้ขอหารือต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

๗. คณะกรรมการองค์การสวนสัตว์ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๑ พิจารณาเรื่องการจ่ายค่าเช่าให้กับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เห็นว่าอาคารจอดรถเป็นทรัพย์สินขององค์การสวนสัตว์ทั้งอาคาร การจะแบ่งแยกส่วนของอาคารยกให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่น่าจะกระทำได้

๘. องค์การสวนสัตว์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ทส ๑๑๐๑/๒๒๑ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แจ้งให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ทราบว่า การแบ่งอาคารที่จอดรถเฉพาะส่วนที่รูก ล้ำและยกกรรมสิทธิ์ให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่น่าจะกระทำได้ เพื่อมิให้เกิดความยุ่งยากและมี ปัญหาทางกฎหมาย จึงประสงค์จะขอเจรจาเรื่องค่าตอบแทนการใช้ที่ดิน โดยไม่ต้องดำเนินการ โอนกรรมสิทธิ์ให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งองค์การสวนสัตว์พร้อมที่จะจ่ายค่าตอบแทนการใช้ ที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดทุกประการและสามารถให้คณะกรรมการองค์การสวน สัตว์อนุมัติได้ทันที

๙. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๑๕ (๔)/๐๕๗๒๗ ลง วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แจ้งให้องค์การสวนสัตว์ทราบว่า จะไม่เจรจาเรื่องนี้อีก พร้อมทั้งให้ องค์การสวนสัตว์ดำเนินการตามเงื่อนไขที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่กำหนด โดยจัดทำบันทึกข้อตกลง การจ่ายค่าเช่าและการโอนกรรมสิทธิ์อาคารส่วนที่รูกล้ำให้กับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ (รับหนังสือวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑) มิฉะนั้น จะถือว่าองค์การ สวนสัตว์ไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินบริเวณดังกล่าวอีกต่อไป และให้องค์การสวนสัตว์ดำเนินการรื้อถอน อาคารในส่วนที่ปลูกสร้างรูกล้ำที่ดินของมหาวิทยาลัย ส่งมอบที่ดินคืนให้กับมหาวิทยาลัย หาก องค์การสวนสัตว์ไม่ดำเนินการตามที่กำหนด มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะดำเนินการตามกฎหมาย ต่อไป

องค์การสวนสัตว์จึงหารือว่า กรณีการยกกรรมสิทธิ์อาคารจอดรถที่ก่อสร้าง ภายในสวนสัตว์เชียงใหม่เฉพาะส่วนที่รูกล้ำให้กับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จะสามารถกระทำได้ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การสวนสัตว์ รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และ องค์การสวนสัตว์) และผู้แทนมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ แล้ว เห็นว่า กรณีตามข้อหารือปรากฏ ข้อเท็จจริงว่า องค์การสวนสัตว์ได้รับงบประมาณจากรัฐบาลเป็นงบกลางประจำปี ๒๕๔๘ หมดค่า ก่อสร้าง เพื่อก่อสร้างศูนย์บริการนักท่องเที่ยวภายในสวนสัตว์เชียงใหม่ซึ่งมีอาคารจอดรถรวมอยู่ ด้วย และอาคารจอดรถส่วนหนึ่งได้มีการก่อสร้างบนพื้นที่ที่อยู่ใน ความดูแลของ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ โดยองค์การสวนสัตว์ได้ให้กองพันทหารช่าง กรมการ ทหารช่างเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง และปัจจุบันได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารจอดรถดังกล่าวเสร็จ แล้วพร้อมทั้งได้เปิดให้ประชาชนเข้าใช้บริการแล้ว

เมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุย่อมเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่โดยที่ที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในความปกครองดูแลของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จึงมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุนั้นได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๑๕ (๙)^๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุนั้น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าองค์การสวนสัตว์ได้ก่อสร้างอาคารจอดรถโดยรุกล้ำเข้ามาในบริเวณที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ปกครองดูแลอยู่ ย่อมทำให้พื้นที่อาคารในส่วนที่รุกรล้ำนั้นเป็นส่วนควบของที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว ตามมาตรา ๑๔๔^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทำให้อาคารจอดรถในส่วนที่รุกรล้ำนั้นเป็นที่ราชพัสดุที่เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ด้วย โดยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่เพียงการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เท่านั้น ตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ประกอบกับมาตรา ๑๕ (๙) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ แต่ไม่มีผลให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุที่อยู่ในการครอบครองของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กระทรวงการคลังยังคง

^๑มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๒มาตรา ๕๙ ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษาใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๑๕ มหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่และหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา ๗ อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๑๔๔ ส่วนควบของทรัพย์สิน หมายความว่า ส่วนซึ่งโดยสภาพแห่งทรัพย์สินหรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์สินนั้น และไม่อาจแยกจากกันได้นอกจากจะทำลายทำให้บุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์สินนั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรงหรือสภาพไป

เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์สินนั้น

เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุที่อยู่ในการครอบครองของมหาวิทยาลัยอยู่ต่อไป ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ

กรณีตามข้อหารือ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า พื้นที่อาคารในส่วนที่รื้อล่านั้นเป็นที่ราชพัสดุการที่องค์การสวนสัตว์จะยกกรรมสิทธิ์อาคารจอตลอดเฉพาะส่วนที่รื้อล้าให้กับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่จึงไม่สามารถกระทำได้ ส่วนการจะขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุดังกล่าวจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นเรื่องที่องค์การสวนสัตว์กับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะต้องทำความตกลงกันต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒