

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สิทธิการใช้ที่ราชพัสดุขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

กระทรวงกลาโหม ได้มีหนังสือที่ กท ๕๑๐๐/๒๐๗๕ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับสิทธิการใช้ที่ราชพัสดุ สรุปความ ได้ว่า องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้มีหนังสือหารือไปยังกรมธนารักษ์เพื่อพิจารณาว่า องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นผู้ขอใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ตามนัย ข้อ ๒ และข้อ ๑๔ แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่ เพียงใด ซึ่งกรมธนารักษ์มีความเห็นว่าองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นองค์การของรัฐเพื่อการกุศลตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสงเคราะห์เฉพาะแก่ ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการเท่านั้น ไม่ได้ประกอบกิจการอัน เป็นบริการสาธารณะตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ องค์การ สงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงไม่มีลักษณะเป็น “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” ที่เป็นองค์กรอื่นของรัฐตามคำ นิยามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และ จัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่จะมิสิทธิขอใช้ที่ราชพัสดุ ตามข้อ ๑๔ แห่ง กฎกระทรวงดังกล่าวได้ อีกทั้งปัจจุบันคณะกรรมการที่ราชพัสดุได้เห็นชอบให้กรมธนารักษ์จัดให้ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้รับสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุเพื่อปลูกสร้างอาคารสำนักงานและ บ้านพักเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ต้องประมูล ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ที่ได้เคยวินิจฉัยให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้รับสิทธิการ เช่าโดยไม่ต้องประมูลตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความใน พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ในข้อ ๑๗ (๗) (ซึ่งปัจจุบันคือข้อ ๒๖ (๘) แห่ง กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕) แต่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่เห็นด้วยกับความเห็น ดังกล่าว โดยเห็นว่าองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๓ (๖) แห่ง พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ และเป็นองค์กรอื่นของรัฐ ตามคำนิยาม “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” ในข้อ ๒ แห่ง กฎกระทรวงดังกล่าวด้วย เนื่องจากองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นองค์การของรัฐตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐ ส่วนที่กรมธนารักษ์เห็นว่า

องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่ได้ประกอบกิจการอันเป็นบริการสาธารณะตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่มีลักษณะเป็น “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” ตามคำนิยามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากค่านิยามมิได้กำหนดว่าองค์กรอื่นของรัฐจะต้องเป็นองค์การมหาชนตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และการที่กรมธนารักษ์อ้างว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยว่า ให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้รับสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุโดยไม่ต้องประมูลนั้น องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเห็นว่า คำวินิจฉัยนั้นเป็นการวินิจฉัยตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งข้อ ๑๐ แห่งกฎกระทรวงฯ ให้สิทธิเฉพาะกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่มีสิทธิเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุได้ แต่กฎกระทรวงดังกล่าวได้ถูกยกเลิกแล้วโดยกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ และข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงฯ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่นของรัฐเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุได้ด้วย จึงทำให้ฐานะขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเปลี่ยนแปลงไป โดยมีสิทธิเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องเช่าที่ราชพัสดุอีกต่อไป

กระทรวงกลาโหมพิจารณาแล้วเห็นพ้องกับองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงขอหารือว่าองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่นของรัฐที่จะเป็น “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” ตามคำนิยามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักโยธาธิการกลาโหม) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ความในข้อ ๑๔^๑ แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดว่า ให้มีการขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการได้ หากที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นให้ขอใช้ที่ราชพัสดุดต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและความในข้อ ๒^๒ แห่ง

^๑ข้อ ๑๔ ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุที่ประสงค์จะขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นให้ขอใช้ที่ราชพัสดุดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมทั้งแจ้งเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้น เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์และให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้เมื่อได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์แล้ว

กฎกระทรวงดังกล่าวได้ให้คำนิยามคำว่า “ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐที่ขอใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายนี้ ดังนั้น การพิจารณาว่าหน่วยงานใดเข้าลักษณะเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวหรือไม่ จึงมีข้อพิจารณาเพียงว่าหน่วยงานที่ขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นเป็น กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กร อื่นของรัฐหรือไม่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของหน่วยงาน

สำหรับกรณีองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกนั้นจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกมีฐานะเป็นองค์การของรัฐเพื่อการกุศล แต่มิใช่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงเป็น “องค์กรอื่นของรัฐ” และเป็นผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีสิทธิ ที่จะขอใช้ที่ราชพัสดุตามหมวด ๒ ของกฎกระทรวงดังกล่าวได้ แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ครอบครัวทหารผ่านศึก และทหารนอกประจำการก็ตาม

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๘

“ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่ขอใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๖ ให้จัดตั้งองค์การขึ้นเรียกว่า “องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก” เรียกโดยย่อว่า “อผศ.” เป็นองค์การของรัฐเพื่อการกุศล แต่มิใช่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์

(๑) ทหารผ่านศึก

(๒) ครอบครัวทหารผ่านศึก และ

(๓) ทหารนอกประจำการ