

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกข้อบังคับการเคหะแห่งชาติเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงิน
แก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินกิจการกับการเคหะแห่งชาติ

การเคหะแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ พม ๕๑๕๓/๐๘๔๗ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีประเด็นปัญหากรณีบริษัท จัดการทรัพย์สินและชุมชน จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่การเคหะแห่งชาติก่อตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๓๗) โดยได้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๓๘ มีการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๙ ของจำนวนหุ้นทั้งหมด มีความประสงค์จะกู้ยืมเงินของการเคหะแห่งชาติเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนงานโครงการที่การเคหะแห่งชาติเห็นชอบ การเคหะแห่งชาติจึงได้นำประเด็นดังกล่าวหารือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้รับแจ้งความเห็นว่าเป็นการตีความกฎหมายจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ จึงควรหารือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดและผู้รักษาการตามกฎหมาย การเคหะแห่งชาติจึงได้หารือไปยังกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยได้ส่งร่างข้อบังคับการเคหะแห่งชาติ ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทในเครือของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ไปเพื่อประกอบการพิจารณาของกระทรวงฯ เพื่อพิจารณาและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ ต่อไป

ต่อมากระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ตอบข้อหารือของการเคหะแห่งชาติ สรุปว่า การให้บริษัท จัดการทรัพย์สินและชุมชน จำกัด กู้ยืมเงิน เป็นปัญหาข้อกฎหมายและไม่สามารถพิจารณาให้ได้ข้อยุติ จึงเห็นควรให้การเคหะแห่งชาติหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี การเคหะแห่งชาติจึงขอหารือว่า การเคหะแห่งชาติสามารถออกข้อบังคับการเคหะแห่งชาติ ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทในเครือของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อให้บริษัทจัดการทรัพย์สินและชุมชน จำกัด กู้ยืมเงินจากการเคหะแห่งชาติได้หรือไม่ อย่างไร

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พม. ๐๑๐๑/๙๖๔๒ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การเคหะแห่งชาติได้หารือมายังกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดและผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ กรณีที่การเคหะแห่งชาติจะให้บริษัทจัดการทรัพย์สินและชุมชน จำกัด กู้ยืมเงิน ซึ่งต่อมาคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติได้จัดทำร่างข้อบังคับ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๗/๑๖๙ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การเคหะแห่งชาติ ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทในเครือของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. โดยประสงค์จะให้กู้ยืมเงิน หรือจัดหาแหล่งเงินกู้ หรือค้ำประกันเงินกู้แก่บริษัท จัดการทรัพย์สินและชุมชนฯ ผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินการกิจการกับการเคหะแห่งชาติในการจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีความเห็นว่า ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ไม่อาจวินิจฉัยข้อกฎหมายดังกล่าวให้เป็นที่ยุติได้ ประกอบกับเรื่องนี้เป็นกรณีที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาลในการสร้างเคหะให้ประชาชนกลุ่มเปราะบางได้มีที่อยู่อาศัย และมีกำหนดแล้วเสร็จตามแผนภายในเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๔ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติสามารถออกข้อบังคับการเคหะแห่งชาติ ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทในเครือของการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. โดยดำเนินการตามมาตรา ๙ (๓) ในการให้กู้ยืมเงิน หรือจัดหาแหล่งเงินกู้ หรือค้ำประกันเงินกู้แก่บริษัท จัดการทรัพย์สินและชุมชนฯ ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของการเคหะแห่งชาติซึ่งประสงค์จะร่วมดำเนินการกิจการกับการเคหะแห่งชาติได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหารือของการเคหะแห่งชาติและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นการขอให้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นเดียวกัน จึงเห็นควรรวมพิจารณาพร้อมกันเป็นเรื่องเดียว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) และผู้แทนการเคหะแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การเคหะแห่งชาติมีสถานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินการกิจการกับการเคหะแห่งชาติในการจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ และมีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ ภายใน

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการเคหะขึ้น เรียกว่า “การเคหะแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กคช.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย รวมตลอดถึงจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย ทำนุบำรุง ปรับปรุง และพัฒนาบรรดาเคหะดังกล่าว รวมทั้งพัฒนาผู้อยู่อาศัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม

(๒) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง หรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินการกับ กคช. ในการจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(๓) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

(๔) ปรับปรุง รื้อ หรือย้ายแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้มีสภาพการอยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมดีขึ้น

(๕) ประกอบกิจการอื่นที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

ขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ ซึ่งเมื่อมาตรา ๖ (๒) ประกอบกับมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ บัญญัติให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจให้กู้ยืมเงิน จัดหาแหล่งเงินกู้ หรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินการกับการเคหะแห่งชาติในการจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อตามข้อบังคับที่คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงสามารถออกข้อบังคับตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบการให้กู้ยืมเงิน หรือจัดหาแหล่งเงินกู้ หรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินการกับการเคหะแห่งชาติ ในการจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ ได้ โดยรายละเอียดของข้อบังคับดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ^๓ ที่จะพิจารณากำหนดตามความเหมาะสม

สำหรับกรณีที่การเคหะแห่งชาติจะพิจารณาให้บริษัท จัดการทรัพย์สินและชุมชน จำกัด กู้ยืมเงินได้หรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าบริษัท จัดการทรัพย์สินและชุมชนฯ เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมถึงการจัดให้มีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างหรือที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัย รวมทั้งประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน อันเป็นวัตถุประสงค์ที่อาจจะถือว่าเข้าลักษณะเป็นบุคคลที่สามารถร่วมดำเนินการกับการเคหะแห่งชาติในการจัดให้มีเคหะ

^๒มาตรา ๙ ให้ กคช. มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนอง ว่าจ้าง รับจ้าง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินอื่น หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน

(๒) ให้กู้ยืมเงินหรือจัดหาแหล่งเงินกู้หรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะเป็นของตนเอง

(๓) ให้กู้ยืมเงินหรือจัดหาแหล่งเงินกู้หรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่บุคคลผู้ประสงค์จะร่วมดำเนินการกับ กคช. ในการจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๔) จัดหาที่ดินและวัสดุก่อสร้างสำหรับการก่อสร้างเคหะ

(๕) จัดให้มีหรือพัฒนาสาธารณูปโภคหรือบริการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้สภาพการอยู่อาศัยดีขึ้น

(๖) กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศ หรือจากองค์การระหว่างประเทศ

(๗) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๘) เข้าร่วมดำเนินการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อดำเนินการอันอยู่ในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของ กคช.

(๙) เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

(๑๐) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กคช.

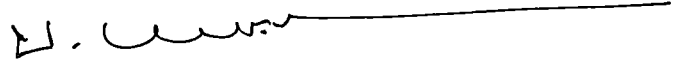
มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของ กคช. อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ออกข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๖ และมาตรา ๙

ฯลฯ

ฯลฯ

เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ ได้หรือไม่ ตลอดจนการพิจารณาให้บริษัท จัดการทรัพย์สินและชุมชนฯ
กู้ยืมเงิน จะต้องพิจารณาว่าเช่าเงื่อนไขที่กำหนดตามข้อบังคับฯ ที่จะออกตามมาตรา ๙ (๓)^๔ แห่งพระราชบัญญัติ
การเคหะแห่งชาติฯ หรือไม่ด้วย



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๓

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น