

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขายอาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการกำกับ
และส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ได้มีหนังสือ ที่ ๕๑๒๐/๒๖๐๒ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงาน คปภ.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ มีอำนาจในการถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) มีอำนาจในการออก ข้อบังคับว่าด้วยการพัสดุของสำนักงาน คปภ. และทรัพย์สินของสำนักงาน คปภ. ไม่อยู่ในความรับผิดชอบ แห่งการบังคับคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม การประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่ง คปภ. ได้ออกข้อบังคับสำนักงานคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ สำนักงาน คปภ. ได้ซื้ออาคารพาณิชย์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นที่ทำการสำนักงาน คปภ. จังหวัด ปัตตานี แต่สำนักงาน คปภ. ยังมิได้มีการปรับปรุงเพื่อเป็นอาคารสำนักงานและเข้าไปใช้งานแต่อย่างใด จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ปรากฏว่าสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปจนส่งผลให้หมดความจำเป็นที่จะ ใช้อาคารพาณิชย์ดังกล่าวเป็นที่ทำการสำนักงาน คปภ. จังหวัดปัตตานีอีกต่อไป สำนักงาน คปภ. จึงมี ความประสงค์จะขายอาคารพาณิชย์ดังกล่าว ซึ่งตามข้อ ๖๐ แห่งข้อบังคับสำนักงานคณะกรรมการ กำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้เมื่อมี การตรวจสอบพัสดุแล้วปรากฏว่าหมดความจำเป็นในการใช้งานต่อไป ให้เจ้าหน้าที่พัสดุรายงาน ต่อเลขาธิการ คปภ. เพื่อพิจารณาสั่งให้ดำเนินการขาย แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายโดยวิธีอื่น ตามที่เลขาธิการ คปภ. เห็นสมควร โดย “พัสดุ” หมายความว่า อาคาร ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง สถานที่ วัสดุสำนักงาน เฟอร์นิเจอร์และเครื่องตกแต่งสำนักงาน อุปกรณ์สำนักงาน เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ต่อพ่วงระบบงานคอมพิวเตอร์ โปรแกรมคอมพิวเตอร์ ทั้งส่วนที่เป็นชุดคำสั่งถาวร (firmware) ชุดคำสั่งระบบ (software) อุปกรณ์เครือข่าย ระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และสิทธิในการใช้ โปรแกรมคอมพิวเตอร์ ยานพาหนะ สิ่งของที่ใช้เพื่อการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซม หนังสือ ประกาศ และแบบพิมพ์ต่าง ๆ ที่สำนักงาน คปภ. กำหนดหรือให้จัดพิมพ์ขึ้นเพื่อใช้ในกิจการของสำนักงาน คปภ. ทั้งนี้ ในการดำเนินการขายอาคารพาณิชย์ดังกล่าวตามข้อบังคับสำนักงานคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยการพัสดุฯ สำนักงาน คปภ. มีความเห็นแตกต่างกัน เป็นสามแนวทาง ดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๓๒๘ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า สำนักงาน คปภ. เป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยฯ อาคารพาณิชย์ที่สำนักงาน คปภ. ซื้อมาเพื่อเป็นที่ทำการสำนักงาน คปภ. จังหวัดปัตตานี จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งจะโอนให้แก่กันไม่ได้ตามมาตรา ๑๓๐๔ และมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น สำนักงาน คปภ. จึงไม่สามารถดำเนินการขายอาคารพาณิชย์ดังกล่าวตามข้อบังคับสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยการพัสดุฯ ได้

แนวทางที่สอง เห็นว่า สำนักงาน คปภ. เป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยฯ อาคารพาณิชย์ที่สำนักงาน คปภ. ซื้อมาเพื่อเป็นที่ทำการสำนักงาน คปภ. จังหวัดปัตตานี แม้จะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินก็ตาม แต่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ ซึ่งอาคารพาณิชย์ดังกล่าว สำนักงาน คปภ. ยังมิได้ปรับปรุงเพื่อเป็นอาคารสำนักงานและเข้าไปใช้งานอันจะทำให้บุคคลภายนอกสามารถเห็นหรือเข้าใจได้โดยสภาพว่าจะใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด อาคารพาณิชย์ดังกล่าวจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น สำนักงาน คปภ. จึงสามารถดำเนินการขายอาคารพาณิชย์ดังกล่าวได้ตามข้อบังคับสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยการพัสดุฯ

แนวทางที่สาม เห็นว่า สำนักงาน คปภ. เป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยฯ มีอำนาจในการถือกรรมสิทธิ์หรือทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินได้ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ทรัพย์สินของสำนักงาน คปภ. จึงไม่ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากสำนักงาน คปภ. สามารถทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินได้ แต่ต้องกระทำภายใต้ข้อบังคับสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยการพัสดุฯ ที่ออกโดย คปภ. ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยฯ ประกอบกับหากตีความว่าทรัพย์สินของสำนักงาน คปภ. เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นต้องมีบทบัญญัติตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยฯ ที่กำหนดให้ทรัพย์สินของสำนักงาน คปภ. ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และมีให้มีการยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับสำนักงาน คปภ. ในเรื่องทรัพย์สินของสำนักงาน คปภ. ดังนั้น เมื่ออาคารพาณิชย์ที่ซื้อมาเพื่อเป็นที่ทำการสำนักงาน คปภ. จังหวัดปัตตานี หมดความจำเป็นในการใช้งานแล้ว สำนักงาน คปภ. จึงสามารถดำเนินการขายอาคารพาณิชย์ดังกล่าวตามข้อบังคับสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยการพัสดุฯ ได้

ในการนี้ สำนักงาน คปภ. จึงขอหารือว่าสำนักงาน คปภ. จะสามารถขายอาคารพาณิชย์ที่ซื้อมาเพื่อเป็นที่ทำการสำนักงาน แต่ยังมีได้มีการปรับปรุงเพื่อเป็นอาคารสำนักงานและเข้าไปใช้งานได้หรือไม่ และหากกระทำได้จะดำเนินการโดยวิธีการใดเพื่อที่สำนักงาน คปภ. จะได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติให้ถูกต้องและไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหาเรื่องนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (สำนักงาน คปภ.) สามารถขายอาคารพาณิชย์ที่ซื้อมาเพื่อใช้เป็นที่ทำกรสำนักงาน คปภ. จังหวัดปัตตานี ได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า สำนักงาน คปภ. จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ มีอำนาจและหน้าที่กำกับ ส่งเสริม และพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันภัยตามนโยบายและมติของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย และกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ การก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินตามมาตรา ๒๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยฯ เมื่อสำนักงาน คปภ. ได้ซื้อทรัพย์สินไว้เพื่อจะใช้ในกิจการของสำนักงาน คปภ. ทรัพย์สินดังกล่าวย่อมเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงาน คปภ. กรณีตามข้อหาหรือเมื่อสำนักงาน คปภ. ได้ซื้ออาคารพาณิชย์ไว้เพื่อจะใช้เป็นที่ทำกรสำนักงาน คปภ. จังหวัดปัตตานี สำนักงาน คปภ. จึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และมีสิทธิขายอาคารพาณิชย์ดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๗ ประกอบกับมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยฯ



(นายดิศพัทธ์ โตตระกูล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๙

มาตรา ๑๗ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ

สำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ
- (๒) กำกับ ส่งเสริม และพัฒนาการประกอบธุรกิจประกันภัยตามนโยบายและมติของคณะกรรมการตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และแนวปฏิบัติที่คณะกรรมการกำหนด
- (๓) ศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์และวิจัยเพื่อส่งเสริม พัฒนาและกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัย

(๔) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ

(๕) ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน

ฯลฯ

ฯลฯ