

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินของกระทรวงการคลัง
ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
(การโอนทรัพย์สินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา ๘
แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖/๓๕๔๕๓ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังได้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินสองแปลงคือ ที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๕๗๖๘ และ ๕๗๘๓ ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ซึ่งกระทรวงการคลังได้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยใช้เงินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินจัดซื้อจัดหามาสำหรับใช้ประโยชน์ในราชการกระทรวงการคลังในกิจการเกี่ยวกับงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ต่อมาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ขอให้กระทรวงการคลังโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งสองแปลงนั้นมาเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยมีความเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดหามาในขณะที่ยังมิได้เป็นนิติบุคคลจึงเป็นทรัพย์สินที่จะต้องโอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าวซึ่งมิใช่เป็นที่ราชพัสดุ และเรื่องเกี่ยวกับที่ดินทำนองนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เคยลงนามมอบอำนาจให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้จำนอง โฉนดจำนองที่ดิน โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเปลี่ยนชื่อเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากกระทรวงการคลังเป็นสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลหลายแปลงมาแล้ว

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทราบ ว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุจึงไม่อาจโอนไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา ๘ ดังกล่าว และในเรื่องนี้กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลส่งมอบโฉนดที่ดินดังกล่าวให้แก่กรมธนารักษ์ พร้อมทั้งอาคารสิ่งปลูกสร้างด้วย โดยกรมธนารักษ์เห็นว่าที่ดินดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นที่ดินของหลวงซึ่งจะต้องตกเป็นที่ราชพัสดุตามพระบรมราชโองการในรัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ ก่อนที่พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ใช้บังคับ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแต่อยู่ในสังกัดกระทรวงการคลังและดำเนินการในนามของกระทรวงการคลัง จึงไม่อาจมี “สิทธิและหน้าที่” ตามกฎหมายได้ ซึ่งก็หมายความว่า ย่อมไม่อาจมี

^๑ มาตรา ๘ ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง ไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำหรับทรัพย์สินที่โอนตามวรรคหนึ่ง ที่เป็นเงินให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกันไว้สำหรับใช้จ่ายเท่าที่มีพันธกรณี ส่วนที่เหลือให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินใด ๆ ได้ด้วย และไม่อาจมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดใช้สิทธิและหน้าที่แทนได้ การถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินดังกล่าวของกระทรวงการคลังจึงมิได้เป็นการถือแทนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่อย่างใด

เมื่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและกรมธนารักษ์มีความเห็นแตกต่างกันเช่นนี้ กระทรวงการคลังจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า

๑. ที่ดินที่กระทรวงการคลังได้กรรมสิทธิ์มาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๗ และใช้ประโยชน์ในกิจการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ก่อนที่พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ใช้บังคับ จะโอนไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่

๒. ในขณะที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังไม่เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น การที่กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว จะเป็นการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแทนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์ และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาข้อแรกนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินโฉนดดังกล่าวแต่เกิดนายสงวน จันทรสาชา เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และต่อมานายสงวน จันทรสาชา ได้โอนให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๗ มิใช่โอนให้แก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และเมื่อกระทรวงการคลังรับโอนมาแล้ว ที่ดินนั้นย่อมมิใช่เป็นทรัพย์สินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง จึงอยู่ที่ดินนั้นได้มาโดยการใช้จ่ายจากเงินกองทุนของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกระทรวงการคลัง แต่ในขณะนั้นสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหน่วยงานของกระทรวงการคลัง ยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ดินดังกล่าวจึงไม่โอนไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนั้น เมื่อมีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ใช้บังคับโดยมาตรา ๘^๒ บัญญัติให้โอนทรัพย์สินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลังไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างหากจากกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ที่ดินทั้งสองแปลงนี้จึงไม่โอนไปเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามนัยมาตรา ๘ เพราะที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ มิใช่ทรัพย์สินของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง

๒. สำหรับปัญหาที่สองที่ว่า ในขณะที่ “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” ยังมิได้เป็นนิติบุคคล จะถือว่ากระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวแทน “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” หรือไม่ นั้น เห็นว่า เนื่องจากที่ดินดังกล่าวกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

จึงเป็นการถือแทนรัฐเพื่อใช้อำนาจในการปกครองดูแลที่ดินนั้นมิได้เป็นการถือแทนสำนักงาน
สลากกินแบ่งรัฐบาลแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๕