

บันทึก

เรื่อง การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท.๒๑๐๓-๐๒/๗๗๗๗ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินกิจการประปาชนบทระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่นว่า ประปาชนบทที่กำลังก่อสร้างโดยใช้งบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของการประปาส่วนภูมิภาคร่วมกับเงินสมทบของราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว กิจการประปาชนบทดังกล่าวย่อมตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น นั้น ปรากฏว่าภายหลังที่การประปาส่วนภูมิภาคได้ออนกิจการประปาชนบทให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว สิ่งก่อสร้างที่โอนไปดังกล่าวได้เกิดชำรุดบกพร่องขึ้นภายในระยะเวลาที่ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่อง คือ หนึ่งปีหรือห้าปีตามสัญญาและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ราชการส่วนท้องถิ่นผู้รับโอนกิจการประปาชนบทดังกล่าวได้ส่งเรื่องให้การประปาส่วนภูมิภาคเป็นผู้เรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวแทน ปัญหาจึงมีอยู่ว่าสิทธิเรียกร้องในความรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องจากผู้รับจ้างได้โอนไปเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นด้วยหรือไม่ หรือยังเป็นของการประปาส่วนภูมิภาคตามเดิม ปัญหานี้การประปาส่วนภูมิภาคได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การโอนไปเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการโอนไปทั้งสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบตามสัญญาจ้างด้วย เพราะราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลผู้รับโอนย่อมมีฐานะเป็นคู่สัญญาโดยผลของกฎหมาย และหากถูกโต้แย้งสิทธิก็ย่อมจะมีอำนาจฟ้องตามกฎหมายได้เอง ดังนั้น สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในความรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องตามสัญญาจากผู้รับจ้างจึงควรได้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเองโดยตรง กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องนี้เดิมคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้ครั้งหนึ่งแล้ว แต่ยังไม่คลุมถึงปัญหาดังกล่าว จึงขอหารือว่าความเห็นของการประปาส่วนภูมิกาดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง และการประปาส่วนภูมิภาค) แล้ว เห็นว่า กรณีตามปัญหาเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในความรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องตามสัญญาจ้างก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่การประปาส่วนภูมิภาคได้ออนให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการทำสัญญาดังกล่าว คู่สัญญาได้แก่การประปาส่วนภูมิภาคในฐานะผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้าง ปัญหาดังกล่าวนี้น่าจะเนื่องมาจากการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ซึ่งได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินกิจการประปาชนบทระหว่างการประปาส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่นในตอนหนึ่งว่า ประปาชนบทที่กำลังก่อสร้างโดยใช้งบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของการ

ประปาส่วนภูมิภาคร่วมกับเงินสมทบของราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว กิจการประปาชนบทดังกล่าวย่อมตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่น ปัญหาจึงมีว่าราชการส่วนท้องถิ่นจะรับไปเฉพาะทรัพย์สินที่ก่อสร้างเสร็จแล้วเท่านั้น หรือรับโอนทั้งทรัพย์สิน สิทธิและหนี้ (ความรับผิดชอบตามสัญญาจ้าง) ที่เกี่ยวพันกับทรัพย์สินนั้นด้วย ในเรื่องนี้เห็นว่า เนื่องจากการโอนทรัพย์สินดังกล่าวเป็นเรื่องการใช้อำนาจในการบริหารราชการ มิได้สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติมาตรา ๔๙^๑ และมาตรา ๕๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยตรง เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้โอนทรัพย์สิน สิทธิและหนี้ของการประปาส่วนภูมิภาคไปยังราชการส่วนท้องถิ่นด้วย และเมื่อมิใช่การโอนโดยผลของกฎหมาย ซึ่งจะมีผลให้กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิและหนี้ (รวมทั้งความรับผิดชอบตามสัญญาจ้าง) โอนไปด้วย ในการพิจารณาถึงความรับผิดชอบตามสัญญาจ้างจึงต้องพิจารณาตามหลักทั่วไปในเรื่องสัญญาซึ่งเป็นผลมาจากนิติกรรมอันเป็นการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลซึ่งเป็นผู้สัญญาเท่านั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒^๓ เว้นแต่จะเป็นสัญญาเพื่อประโยชน์ของบุคคลภายนอกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗๔^๔ แต่ในเรื่องนี้สัญญานั้นมิได้กล่าวถึงให้ราชการส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนได้เสียในสัญญานี้แต่ประการใด การจะให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเรียกร้องตามสัญญาได้จะต้องมีการโอน สิทธิเรียกร้องนั้นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเสียก่อนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖^๕ แต่การประปาส่วนภูมิภาคก็ยังมีได้โอนสิทธิเรียกร้องนั้นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้นฐานะของผู้รับจ้างจึงคงมีข้อผูกพันอยู่กับการประปาส่วนภูมิภาคเช่นเดิม

^๑ มาตรา ๔๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณและทุนหมุนเวียนการจำหน่ายน้ำประปาในส่วนภูมิภาคของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ กปภ.จะได้ตกลงกันไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๒ มาตรา ๕๐ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการประปา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และ กปภ.จะได้ตกลงกันไปเป็นของ กปภ. ทั้งนี้ ภายในเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๓ มาตรา ๑๑๒ อันว่านิติกรรมนั้น ได้แก่การใด ๆ อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล เพื่อจะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวนหรือระงับซึ่งสิทธิ

^๔ มาตรา ๓๗๔ ถ้าผู้สัญญาฝ่ายหนึ่งทำสัญญาตกลงว่าจะชำระหนี้แก่บุคคลภายนอกไว้ ท่านว่าบุคคลภายนอกมีสิทธิจะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้โดยตรงได้

ในกรณีดังกล่าวมาในวรรคต้นนั้น สิทธิของบุคคลภายนอกย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่เวลาที่แสดงเจตนาแก่ลูกหนี้ว่าจะถือเอาประโยชน์จากสัญญานั้น

^๕ มาตรา ๓๐๖ การโอนหนี้อื่นจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือท่านว่าไม่สมบูรณ์ อนึ่งการโอนหนี้เช่นนั้นท่านว่าจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกได้ แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ หรือลูกหนี้จะได้ยินยอมด้วยในการโอนนั้น คำบอกกล่าวหรือความยินยอมเช่นว่านี้ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือ

ถ้าลูกหนี้ทำให้พอใจแก่ผู้โอนด้วยการใช้เงิน หรือด้วยประการอื่นเสียแต่ก่อนได้รับบอกกล่าวหรือก่อนได้ตกลงให้โอนไซ้ ลูกหนี้นั้นเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๖๖