

บันทึก

เรื่อง สิทธิเรียกร้องค่าเช่าทำเทียบเรือปากบาราขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๑๒/๑๐๙๓๗ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมการปกครองได้รับแจ้งจากจังหวัดสตูลว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลได้ส่งเรื่องให้อัยการจังหวัดสตูลฟ้องเรียกค่าเช่าทำเทียบเรือปากบาราจากผู้เช่าค้างชำระค่าเช่า จำนวน ๓ ราย คือ นายธวัชชัย สุวรรณดารา นายประสาธน์ หมีดิน และนายไตรวุธ โฆษิตศุภกุล รวมเป็นเงิน ๗๓,๓๘๐ บาท ต่อมาอัยการจังหวัดสตูลมีความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลอยู่ในฐานะเสียเปรียบทางคดีเนื่องจากทำเทียบเรือปากบาราปลูกสร้างในที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งอยู่ในอำนาจดูแลของนายอำเภอละงู และนายอำเภอละงูได้ส่งมอบทำเทียบเรือปากบาราให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลโดยการส่งมอบกันเองไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลจึงไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองทำเทียบเรือปากบารา องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลจึงไม่ฟ้องคดีดังกล่าว และได้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทยตัดค่าเช่าออกจากบัญชีกรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของทางราชการ จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลจะมีสิทธิเรียกร้องค่าเช่าดังกล่าวหรือไม่
๒. หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลไม่มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองและไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเช่าแล้ว หน่วยงานใดควรจะมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองและมีสิทธิเรียกร้องค่าเช่าดังกล่าวได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมกรมการพัฒนารัฐบาลเป็นผู้สร้างสะพานทำเทียบเรือปากบาราด้วยเงินของกรมการพัฒนารัฐบาลกับแรงงานและวัสดุของราษฎร เมื่อสร้างสะพานทำเทียบเรือปากบาราเสร็จ คณะกรรมการพัฒนาตำบล ตำบลปากน้ำ ไม่สามารถดำเนินงานเกี่ยวกับทำเทียบเรือปากบาราได้ ประธานกรรมการพัฒนาตำบลจึงได้มีหนังสือถึงนายอำเภอละงูลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๑๓ เพื่อให้ดำเนินการมอบสะพานทำเทียบเรือปากบาราให้สภาจังหวัดสตูลดำเนินการ นายอำเภอละงูจึงได้มีหนังสือ ที่ สต.๕๒/๓๐๔๘ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๑๓ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล เพื่อแจ้งให้ทราบถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาตำบล ตำบลปากน้ำ และมติของสภาจังหวัดสตูลที่ว่า เงินรายได้จากสะพานทำเทียบเรือปากบารานี้จะรับไว้และกันเงินไว้ใช้จ่ายเฉพาะกิจการทำเทียบเรือปากบารา และอำเภอละงูได้เสนอให้จังหวัดสตูลรับสะพานทำเทียบเรือปากบาราไว้เป็นทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วน

จังหวัดสตูลชั่วคราว โดยมีเงื่อนไขว่า เงินรายได้จากสะพานท่าเทียบเรือปากบาราให้นำไปเป็นค่าใช้จ่ายเฉพาะกิจการของสภาตำบลปากน้ำและท่าเทียบเรือปากบารา เมื่อสภาตำบลปากน้ำได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลจะมอบสะพานท่าเทียบเรือปากบาราคืนให้องค์การบริหารส่วนตำบลปากน้ำ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล จึงได้ดำเนินการจัดหาประโยชน์ในท่าเทียบเรือปากบารา โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลได้ทำสัญญาให้นายธวัชชัย สุวรรณดารา เป็นผู้เช่าท่าเทียบเรือปากบาราตามสัญญาเช่าลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๔ ทำสัญญาให้นายประสาธน์ หมีตุน เป็นผู้เช่าตามสัญญาเช่าลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๒๖ และทำสัญญาให้นายไตรวุธ โฆษิตศุภกุล เป็นผู้เช่าตามสัญญาเช่าลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๒๗ ปรากฏว่า บุคคลทั้งสามผิดสัญญาเช่าโดยไม่ชำระค่าเช่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลจึงส่งเรื่องให้อัยการจังหวัดสตูลดำเนินการฟ้องเรียกค่าเช่าที่บุคคลทั้งสามค้างชำระ ต่อมา อัยการจังหวัดสตูลแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดสตูลเพื่อทราบถึงฐานะของคดีว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลอยู่ในฐานะเสียเปรียบทางคดี เนื่องจากปรากฏว่าสะพานท่าเทียบเรือปากบาราปลูกสร้างอยู่บนที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งอำเภอละงุมมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินนี้ตามมาตรา ๑๒๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การที่อำเภอละงุมจะโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล จะทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือโดยพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ทั้งนี้ตามนัยมาตรา ๑๓๐๕^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การโอนด้วยการส่งมอบและรับมอบกันเองระหว่างอำเภอละงุมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล จึงหาใช่เป็นการโอนที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ ทั้งไม่ปรากฏว่ามีเอกสารหลักฐานการมอบกิจการนี้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลเป็นผู้ดูแลอำเภอละงุมยังคงมีหน้าที่ดูแลรักษาท่าเทียบเรือปากบาราอยู่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลมิได้เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองท่าเทียบเรือปากบารา องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลพิจารณาค่าชี้แจงของอัยการจังหวัดสตูลดังกล่าวแล้ว จึงได้แจ้งแก่อัยการจังหวัดสตูลว่าไม่ขอดำเนินคดีฟ้องผิดสัญญาเช่าท่าเทียบเรือปากบาราจากบุคคลทั้งสาม และจังหวัดสตูลได้ดำเนินการโอนเงินประกันที่บุคคลทั้งสามวางไว้เป็นประกันการเช่าเป็นเงินรายได้จังหวัดและตัดค่าเช่าที่บุคคลทั้งสามค้างชำระเป็นหนี้สูญตั้งแต่วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐ แต่ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบพบเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นกรณีที่มีเหตุพิเศษซึ่งจะต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยทรัพย์สิน

^๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกันเป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจรักษาอย่าให้ผู้ใดเกี่ยวกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๒๓ ข้อ ๓๑^๓ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล จึงมีหนังสือ ที่ สต ๕๑๐๒/๖๙๐ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๓๐ ถึงกรมการปกครองเพื่อขออนุมัติ ตัดหนี้ค่าเช่าของบุคคลทั้งสามเป็นหนี้สูญ กรมการปกครองจึงหาหรือปัญหาทั้งสองประการ ดังกล่าวข้างต้นมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า

สำหรับปัญหาประการที่หนึ่งที่หารือว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลมีสิทธิ เรียกค่าเช่าที่นายธวัชชัยฯ นายประสาฯ และนายไตรวุธฯ ค่าเช่า หรือไม่ นั้นในเรื่องเช่า ทรัพย์ มาตรา ๕๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า “อันว่าเช่าทรัพย์สินนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าผู้ให้เช่าตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าผู้เช่าได้ใช้หรือได้ประโยชน์ ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น” ตามบทบัญญัติดังกล่าวผู้ให้เช่าจึงไม่จำเป็นจะต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ให้เช่า เพราะการเช่า เป็นการให้ผู้เช่าได้ใช้หรือรับประโยชน์ในทรัพย์สิน ไม่ใช่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่ กัน และเมื่อมีสัญญาเช่าต่อกันแล้ว คู่สัญญาจะต้องผูกพันกันตามสัญญานั้น ผู้ให้เช่าจึงฟ้องเรียก ค่าเช่าจากผู้เช่าได้ ซึ่งในกรณีนี้ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาพิพากษาเป็นแนวทางเดียวกันมาว่า ผู้ให้เช่าไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ให้เช่า เมื่อมีสัญญาเช่าต่อกันแล้ว ผู้ให้เช่าย่อมมี อำนาจฟ้องผู้เช่าในฐานะคู่สัญญาได้ และผู้เช่าไม่มีสิทธิคัดค้านโต้แย้งอำนาจของผู้ให้เช่าที่ตน ยินยอมทำสัญญาด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔/๒๕๐๗^๔ และที่ ๔๑๐/๒๕๑๕^๕) อีกประการ หนึ่งในกรณีที่หารือนี้ แม้จะพิจารณาในด้านอำนาจให้เช่าขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า นายอำเภอละงูได้มีหนังสือ ที่ สต.๕๒/๓๐๔๘ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๑๓ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสตูลแจ้งให้จังหวัดสตูลรับสะพานท่าเทียบเรือปากบาราเป็น ทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลโดยมีเงื่อนไขว่า เงินรายได้จากสะพานท่าเทียบเรือ ปากบาราให้นำไปใช้จ่ายเฉพาะกิจการของสภาตำบลปากน้ำและท่าเทียบเรือปากบาราและเมื่อ สภาตำบลปากน้ำได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วน จังหวัดสตูลจะมอบสะพานท่าเทียบเรือปากบาราคืนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลปากน้ำต่อไป

^๓ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๒๓

ข้อ ๓๑ ในกรณีที่มีเหตุพิเศษ กระทรวงมหาดไทยอาจสั่งการยกเว้นการปฏิบัติตามความ ในระเบียบนี้ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอาจขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยยกเว้นการ ปฏิบัติตามความในระเบียบนี้เป็นกรณี ๆ ได้

^๔ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔/๒๕๐๗

วัดยอมให้กรมการศาสนาให้เช่าที่ดินของวัดในนามของกรมการศาสนาเองผู้ให้เช่าไม่ จำเป็นต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่ให้เช่า เมื่อผู้เช่ายินยอมทำสัญญาเช่าที่รายนี้จากกรมการศาสนา กรมการศาสนาผู้ให้เช่าย่อมมีอำนาจฟ้องผู้เช่าในฐานะคู่สัญญาได้

^๕ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๑๐/๒๕๑๕

ผู้ให้เช่าไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ให้เช่า เมื่อผู้เช่าทำผิดสัญญาเช่า ผู้ให้เช่าย่อมมีอำนาจฟ้องผู้เช่าได้ ผู้เช่าไม่มีสิทธิจะคัดค้านโต้แย้งอำนาจของผู้ให้เช่าที่ตนยินยอมทำสัญญาเช่าด้วย

ข้อความในหนังสือดังกล่าวแสดงว่า นายอำเภอละงูได้มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลดำเนินการจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับท่าเทียบเรือปากบาราได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลจึงมีอำนาจให้เช่าท่าเทียบเรือปากบารา เพราะการให้เช่าผู้ให้เช่าไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยสรุป ในกรณีที่หาเรื่องนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลมีสิทธิเรียกร้องค่าเช่าที่ค้างชำระจากนายธวัชชัย นายประสาทฯ และนายไตรรุธา ได้

สำหรับปัญหาประการที่สองที่หาหรือว่า หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองและไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเช่าแล้ว หน่วยงานใดควรจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองและมีสิทธิเรียกร้องค่าเช่าดังกล่าวได้ นั้น เมื่อได้วินิจฉัยในปัญหาประการที่หนึ่งแล้วว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลมีสิทธิเรียกร้องค่าเช่าจากผู้เช่าได้ปัญหาประการที่สองจึงไม่ต้องวินิจฉัย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๑