

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การรับเงินอุทิศและเงินค่าบำรุงรักษาชายหาดกะตะ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือที่ ภก ๕๑๐๐๑/๑๕๔๒ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยให้จัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ในท้องที่ตำบลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ประมาณ ๓๙ ไร่ ๓ งาน ๕๑ ตารางวา โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ให้บริษัทฮอลลิเดย์ วิลเลจ (ประเทศไทย) จำกัด เข้าที่ดินดังกล่าวตามสัญญาเช่าที่ดินองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๘ และสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเช่า ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๓๐ เพื่อปรับปรุงและใช้ประโยชน์เป็นสถานที่ท่องเที่ยว มีกำหนดเวลา ๓๐ ปี ตั้งแต่วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๘ ถึงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๘ ทั้งนี้ ข้อ ๒ ของสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวกำหนดให้ผู้เช่าชำระค่าเช่าและค่าตอบแทนให้แก่ผู้ให้เช่า อีกทั้งกำหนดให้ผู้เช่าอุทิศเงินและจ่ายเงินค่าบำรุงรักษาชายหาดกะตะให้แก่สภาตำบลเป็นรายปีตามอัตราที่กำหนดไว้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้มอบเงินอุทิศและเงินค่าบำรุงรักษาชายหาดกะตะให้ผู้เช่าชำระตามเงื่อนไขของสัญญาเช่าที่ดินให้แก่สภาตำบลกะรนตลอดมา ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสุขาภิบาลกะรน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๐ ใหยกฐานะท้องถิ่นบางส่วนของสภาตำบลกะรนขึ้นเป็นสุขาภิบาลกะรน แต่เนื่องจากพื้นที่ของสภาตำบลกะรนที่เหลืออยู่อีกส่วนหนึ่งยังคงมีฐานะเป็นสภาตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตจึงมอบเงินอุทิศและเงินค่าบำรุงรักษาชายหาดกะตะให้แก่สภาตำบลกะรนตามเงื่อนไขของสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวต่อไป เมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มีผลใช้บังคับ สภาตำบลกะรนได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลกะรน องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตก็ยังมอบเงินอุทิศและเงินค่าบำรุงรักษาชายหาดกะตะให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลกะรนต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับ สุขาภิบาลกะรนได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลกะรน องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตก็ยังมอบเงินอุทิศและเงินค่าบำรุงรักษาชายหาดกะตะให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลกะรนตลอดมา จนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เทศบาลตำบลกะรนได้มีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตขอให้มอบเงินอุทิศและเงินค่าบำรุงรักษาชายหาดกะตะให้แก่เทศบาลตำบลกะรน เนื่องจากที่ดินของรัฐที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตจัดหาผลประโยชน์ตามสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในท้องที่เทศบาลตำบล

กระธน เทศบาลตำบลกระธนเป็นเจ้าของท้องที่และเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลกระธนมิได้มีอำนาจดูแล แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตมีความเห็น ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกระธนสมควรได้รับเงินอุดหนุนและเงินค่าบำรุงรักษาชายหาดตามสัญญาเช่าที่ดินต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเช่าที่ดินที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตทำไว้กับบริษัทฮอल्लीเดีย วิลเลจ (ประเทศไทย) จำกัด เสียก่อน องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต จึงหาว่าความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยได้รับฟัง คำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ผู้แทนองค์การบริหารส่วน จังหวัดภูเก็ต และผู้แทนเทศบาลตำบลกระธน แล้ว เห็นว่า กรณีนี้เป็นเรื่องของสัญญาเช่าที่ดินของ รัฐที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยให้จัดหา ผลประโยชน์ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ภูเก็ตจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐในท้องที่ตำบลกระธน อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ลง วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๑๙ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ให้บริษัทฮอल्लीเดีย วิลเลจ (ประเทศไทย) จำกัด เช่าที่ดินดังกล่าวซึ่งมีข้อกำหนดในสัญญาว่าเพื่อปรับปรุงและใช้ ประโยชน์เป็นสถานที่ท่องเที่ยว โดยตกลงชำระค่าเช่าและค่าตอบแทนให้แก่องค์การบริหารส่วน จังหวัดภูเก็ตตามข้อ ๒^๑ ของสัญญาเช่าที่ดินด้วย และตามข้อตกลงของสัญญาเช่านี้ยังได้

^๑ ข้อ ๒ "ผู้เช่า" ตกลงที่จะชำระค่าเช่าและค่าตอบแทนให้แก่ "ผู้ให้เช่า" และอุทิศเงินให้แก่ สภาตำบลกระธน ตลอดอายุสัญญาเช่า ดังต่อไปนี้

ก. ค่าเช่า "ผู้เช่า" ตกลงชำระค่าเช่าให้แก่ "ผู้ให้เช่า" ในอัตราไร่ละ ๑๕๐ บาท (หนึ่งร้อยห้าสิบบาทถ้วน) ต่อปี ตลอดอายุสัญญาเช่าเป็นเงินปีละ ๕,๙๘๒.๐๐ บาท (ห้าพันเก้าร้อยแปดสิบสองบาทถ้วน)

ข. เงินค่าตอบแทน

- (๑) ปีที่ ๑-๒ เป็นเงินปีละ ๖๕๐,๐๐๐.๐๐ บาท (หกแสนห้าหมื่นบาทถ้วน)
- (๒) ปีที่ ๓-๕ เป็นเงินปีละ ๑,๑๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท (หนึ่งล้านหนึ่งแสนบาทถ้วน)
- (๓) ปีที่ ๖-๑๐ เป็นเงินปีละ ๑,๔๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท (หนึ่งล้านสี่แสนบาทถ้วน)
- (๔) ปีที่ ๑๑-๑๕ เป็นเงินปีละ ๑,๗๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท (หนึ่งล้านเจ็ดแสนบาทถ้วน)
- (๕) ปีที่ ๑๖-๒๐ เป็นเงินปีละ ๒,๐๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท (สองล้านบาทถ้วน)
- (๖) ปีที่ ๒๑-๒๕ เป็นเงินปีละ ๒,๔๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท (สองล้านสี่แสนบาทถ้วน)
- (๗) ปีที่ ๒๖-๓๐ เป็นเงินปีละ ๓,๐๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท (สามล้านบาทถ้วน)

ค. เงินอุดหนุนแก่สภาตำบลกระธน

- (๑) ปีที่ ๑-๒ เป็นเงินปีละ ๒๕๐,๐๐๐.๐๐ บาท (สองแสนห้าหมื่นบาทถ้วน)
- (๒) ปีที่ ๓-๕ เป็นเงินปีละ ๓๕๐,๐๐๐.๐๐ บาท (สามแสนห้าหมื่นบาทถ้วน)
- (๓) ปีที่ ๖-๑๐ เป็นเงินปีละ ๔๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท (สี่แสนบาทถ้วน)
- (๔) ปีที่ ๑๑-๑๕ เป็นเงินปีละ ๔๕๐,๐๐๐.๐๐ บาท (สี่แสนห้าหมื่นบาทถ้วน)
- (๕) ปีที่ ๑๖-๒๐ เป็นเงินปีละ ๕๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท (ห้าแสนบาทถ้วน)
- (๖) ปีที่ ๒๑-๒๕ เป็นเงินปีละ ๖๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท (หกแสนบาทถ้วน)

กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตมีหน้าที่ต้องมอบเงินอุทิศและเงินค่าบำรุงรักษาชายหาดกะตะให้แก่สภาตำบลกะรน ซึ่งต่อมาได้จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลกะรนด้วยการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตมอบเงินอุทิศและเงินค่าบำรุงรักษาชายหาดกะตะให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลกะรนตามเงื่อนไขแห่งสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติโดยชอบแล้ว

อย่างไรก็ดี แม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวแล้ว แต่เมื่อมาตรา ๔๕ (๓)^๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตมีอำนาจและหน้าที่สนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งในที่นี้ย่อมรวมถึงการจัดสรรผลประโยชน์และทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้องและเป็นธรรมด้วย และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เวลาผ่านไปพื้นที่บางส่วนของสภาตำบลกะรนซึ่งรวมบริเวณที่ดินของรัฐตามสัญญาเช่านี้ ได้รับการยกฐานะเป็นสุขาภิบาลกะรนและเทศบาลตำบลกะรนโดยลำดับ ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต และตามมาตรา ๕๐ (๓)^๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับมาตรา ๑๖ (๒๗)^๔ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและดูแลรักษาที่สาธารณะในเขตเทศบาล ทำให้เทศบาลตำบลกะรนมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ให้เช่าดังกล่าว และการดูแลรักษานี้ย่อมมีค่าใช้จ่ายที่

(๗) ปีที่ ๒๖-๓๐ เป็นเงินปีละ ๖๕๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท (หกแสนห้าหมื่นบาทถ้วน)

ง. เงินค่าบำรุงรักษาชายหาด

“ผู้เช่า” ให้สัญญาว่าจะจ่ายเงินให้แก่สภาตำบลกะรน เพื่อนำไปใช้ในการบำรุงรักษาและดูแลบริเวณชายหาดกะตะ ปีละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งแสนบาทถ้วน) ตลอดอายุสัญญาเช่า

^๒ มาตรา ๔๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

เทศบาลตำบลละรณต้องรับภาระ อันเป็นที่มาของการกำหนดไว้ให้ผู้ชำระเงินอุทิศและเงินค่าบำรุงรักษาชายหาดกะตะไว้ในสัญญาเช่าที่ดิน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตในฐานะผู้ให้เช่าจะต้องส่งมอบเงินจำนวนนี้ให้แก่ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว ดังนั้น เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต มีอำนาจและหน้าที่สนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นตามมาตรา ๔๕ (๓)^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังกล่าวข้างต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตจึงสมควรดำเนินการเพื่อให้มีการจัดสรรเงินอุทิศและเงินค่าบำรุงรักษาชายหาดกะตะให้ผู้ชำระตามสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวให้แก่เทศบาลตำบลละรณ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ให้เช่าโดยตรง รวมถึงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตจะได้ดำเนินการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าว เพื่อกำหนดเงื่อนไขให้ผู้เช่ามอบเงินอุทิศและเงินค่าบำรุงรักษาชายหาดกะตะให้แก่เทศบาลตำบลละรณให้ตรงตามความเป็นจริงและเป็นธรรมด้วย

อนึ่ง กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นผู้มอบหมายให้มีการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐนี้ อาจเข้าดำเนินการให้มีการตกลงกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต องค์การบริหารส่วนตำบลละรณ และเทศบาลตำบลละรณอย่างถูกต้องและเป็นธรรม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามแห่งดังกล่าวไม่สามารถตกลงกันได้ กระทรวงมหาดไทยก็อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดหาประโยชน์ในที่ดินด้วยการมอบหมายให้เทศบาลตำบลละรณ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ให้เช่าอยู่ในปัจจุบัน เป็นผู้จัดหาประโยชน์โดยเข้าเป็นคู่สัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเพื่อให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและเป็นธรรมต่อไปก็ได้



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๕

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น