



ผู้ตรวจการแผ่นดิน

เสริมสร้างธรรมาภิบาล พัฒนางานสู่สากล



รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี ๒๕๖๒

กรณีหน่วยงานไม่โอนที่ดินคืนให้กับเกษตรกรที่ชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาเช่าซื้อ

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียน โดยสรุปว่า ผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นเกษตรกรเป็นหนี้เงินกู้สถาบันการเงินต่าง ๆ และได้ขึ้นทะเบียนหนี้เกษตรกรกับหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนเพื่อขอรับการช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาหนี้สิน ต่อมาหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนได้เข้ามาชำระหนี้แทนผู้ร้องเรียน โดยมีเงื่อนไขตามกฎหมายว่าผู้ร้องเรียนจะต้องโอนที่ดินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้ดังกล่าวให้กับหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียน และผู้ร้องเรียนจะได้รับที่ดินคืนโดยการทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียน ซึ่งภายหลังผู้ร้องเรียนได้ผ่อนชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาเช่าซื้อแล้ว พร้อมทั้งติดต่อขอไถ่ถอนโฉนดที่ดินคืน แต่หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนไม่ดำเนินการโอนที่ดินคืนให้กับผู้ร้องเรียน เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน

เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เป็นประธานการประชุมพิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวร่วมกับผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งสรุปผลการประชุมได้ว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวสืบเนื่องจากหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนได้ชำระหนี้แทนเกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนหนี้เกษตรกรไว้และมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขให้กับสถาบันการเงิน และได้มีการจดทะเบียนโอนที่ดินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้ดังกล่าวให้ตกเป็นของหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียน ซึ่งเกษตรกรจะได้รับที่ดินคืนโดยการทำสัญญาเช่าซื้อกับหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียน ตกลงเช่าซื้อในราคาร้อยละ ๕๐ ของหนี้เงินต้นเดิม ส่วนเงินต้นส่วนที่เหลือพร้อมทั้งดอกเบี้ย หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนจะขอชดเชยคืนจากรัฐบาล แต่ประเด็นปัญหา คือ เมื่อเกษตรกรได้ชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาเช่าซื้อแล้ว หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนไม่ดำเนินการโอนที่ดินคืนให้กับเกษตรกร โดยอ้างว่าจะต้องรับเงินชดเชยจากรัฐบาลก่อน จึงจะสามารถโอนที่ดินคืนให้กับเกษตรกรได้ และเกษตรกรที่ประสงค์จะได้ที่ดินคืนทันทีก่อนที่หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนจะได้รับเงินชดเชยจากรัฐบาล เกษตรกรจะต้องชำระเงินชดเชยจำนวนดังกล่าวเอง

ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าว ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียน ไม่อาจยกข้อกล่าวอ้างที่จะต้องได้รับเงินชดเชยจากรัฐบาลก่อน มาเป็นเหตุที่จะยึดหน่วง หรือโมโคนที่ดินคืนให้กับเกษตรกร หรือใช้เป็นเงื่อนไขให้เกษตรกรที่ประสงค์จะได้ที่ดินคืน ก่อนที่หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนจะได้รับเงินชดเชยจากรัฐบาลจะต้องชำระเงินชดเชยเองได้ เนื่องจากเรื่องของการขอเงินชดเชยดังกล่าวเป็นขั้นตอนภายในระหว่างหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียน กับรัฐบาล นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๓๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “อันว่าเช่าซื้อนั้น คือสัญญาซึ่งเจ้าของเอาทรัพย์สิน ออกให้เช่าและให้ค้ำมัดว่าจะขายทรัพย์สินนั้นหรือว่าจะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นสิทธิแก่ผู้เช่า โดยเงื่อนไขที่ผู้เช่าได้ใช้เงินเป็นจำนวนเท่านั้นเท่านั้นคราว” และตามระเบียบของหน่วยงาน ผู้ถูกร้องเรียนก็กำหนดว่า “การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำได้ เมื่อชำระราคาเสร็จสิ้นตามที่กำหนดในสัญญา” ประกอบกับสัญญาเช่าซื้อระหว่างหน่วยงาน ผู้ถูกร้องเรียนกับเกษตรกรได้กำหนดไว้ด้วยว่า เมื่อผู้เช่าซื้อชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนตามกำหนด ระยะเวลา ผู้ให้เช่าซื้อจะโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สินที่เช่าซื้อให้แก่ผู้เช่า ซื้อโดยไม่ชักช้า ดังนั้น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนมีหน้าที่ต้อง โอนที่ดินคืนให้กับเกษตรกรรายที่ชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาเช่าซื้อแล้ว ในการนี้ ที่ประชุม จึงแจ้งให้หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนดำเนินการตรวจสอบและรายงานข้อมูลเพิ่มเติมว่า ปัจจุบัน มีเกษตรกรที่ชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาเช่าซื้อแล้วและยังไม่ได้รับที่ดินคืนจำนวนกี่ราย และคิดเป็นเงินที่หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนจะต้องขอชดเชยจากรัฐบาลจำนวนเท่าไร



เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมพิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน
ร่วมกับผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ต่อมา ผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายบุญ ฐาปนุญช์) ได้เป็นประธานการประชุมพิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวร่วมกับผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นสรุปได้ว่า หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนมีหน้าที่ต้องโอนที่ดินคืนให้กับเกษตรกรรายที่ชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาเช่าซื้อแล้ว และเรื่องการขอเงินชดเชยเป็นขั้นตอนภายในระหว่างหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนกับรัฐบาลนั้น หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นข้อกฎหมายกรณีการคืนหลักทรัพย์ตามสัญญาเช่าซื้อให้แก่เกษตรกร เพื่อพิจารณาให้ความเห็นข้อกฎหมายกรณีเกษตรกรที่ชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาเช่าซื้อแล้ว แต่ติดปัญหาเรื่องเงินชดเชยว่าหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนจะสามารถโอนกรรมสิทธิ์หลักทรัพย์คืนให้กับเกษตรกรได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ประชุมแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนสามารถโอนกรรมสิทธิ์หลักทรัพย์คืนให้กับเกษตรกรที่ชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาแล้วได้ ส่วนเรื่องเงินชดเชยเป็นคนละเรื่องกับสัญญา ซึ่งหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนได้รายงานความเห็นของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวต่อฝ่ายนโยบาย อาทิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นต้น และหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนได้มีหนังสือสั่งการไปยังสาขาจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อให้ทราบและยึดถือปฏิบัติ รวมทั้งเตรียมความพร้อมในการโอนหลักประกันคืนให้กับเกษตรกรแล้ว ในการนี้ หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนจะดำเนินการตรวจสอบและรายงานข้อมูลในส่วนของเกษตรกรรายที่ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หากเป็นเกษตรกรที่ชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาเช่าซื้อและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขแล้ว หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนจะดำเนินการคืนหลักประกันให้กับเกษตรกรโดยเร็ว ส่วนในภาพรวมนั้น หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนจะเร่งดำเนินการปิดบัญชีและคืนหลักประกันให้กับเกษตรกรทุกรายที่ชำระเงินครบถ้วนตามสัญญาแล้วต่อไป



ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นประธาน
ในที่ประชุมพิจารณาแก้ไขปัญหา
เรื่องร้องเรียน ร่วมกับผู้แทน
จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ต่อมา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการชี้แจงข้อเท็จจริงจากหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับข้อมูลสถานะทางบัญชีของเกษตรกรรายที่ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน สรุปได้ว่า ได้ปิดบัญชีและคืนหลักประกันให้กับเกษตรกรแล้วจำนวน ๓ ราย อยู่ระหว่างดำเนินการขออนุมัติคืนหลักประกันจำนวน ๒ ราย และมีเกษตรกรที่ยังชำระเงินไม่ครบตามสัญญา จำนวน ๑ ราย จึงยังไม่สามารถโอนที่ดินคืนให้ได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. กรณีผู้ร้องเรียนรายที่หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนได้ดำเนินการปิดบัญชีและโอนที่ดินคืนให้แล้วนั้น เป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้ว ตามมาตรา ๓๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงสั่งยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

๒. กรณีผู้ร้องเรียนรายที่หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนได้ดำเนินการปิดบัญชีให้แล้ว และอยู่ระหว่างการอนุมัติคืนที่ดินนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ตามมาตรา ๒๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงสั่งยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

๓. กรณีผู้ร้องเรียนรายที่หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนได้ดำเนินการปิดบัญชีและโอนที่ดินคืนให้กับผู้ร้องเรียนแล้ว และอยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการคืนเงินให้กับผู้ร้องเรียนที่ได้ชำระเงินชดเชยเองนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ตามมาตรา ๒๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงสั่งยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

๔. กรณีผู้ร้องเรียนรายที่หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนยังไม่สามารถโอนที่ดินคืนให้ได้ เนื่องจากผู้ร้องเรียนยังชำระเงินไม่ครบตามสัญญาเช่าซื้อนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม แก่ผู้ร้องเรียน ตามมาตรา ๒๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงส่งยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

เรื่องที่ ๕

องค์การบริหารส่วนตำบลละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ตรวจสอบการก่อสร้างอาคาร ก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียงและทางน้ำ

ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ตรวจสอบการสร้างอาคาร สร้างมลภาวะทางเสียง มลภาวะทางน้ำ และการนำเข้าและเลี้ยงนกแก้วมาคอว์และสัตว์อื่น ๆ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ร้องเรียน

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มอบหมายเจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบข้อเท็จจริงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า จากการตรวจสอบข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการขับเคลื่อนกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงพิเศษ จังหวัด พบว่า การก่อสร้างอาคารที่ผู้ร้องเรียนได้มีหนังสือร้องเรียนมานั้น ได้มีการขออนุญาต ก่อสร้างอาคารจากองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างถูกต้อง แต่ไม่ได้มีการขออนุญาตก่อสร้าง สำนักบุขาให้ข้อพรองค์เทศตามความเชื่อ โดยห้องที่ใช้เป็นสำนักเป็นห้องที่มีลักษณะมิดชิด จำนวน ๒ ห้อง สำหรับปัญหามลภาวะทางเสียงนั้น จังหวัดรายงาน ว่า ผู้ที่อาศัยอยู่ในอาคาร ที่ตั้งสำนัก ได้มีการจุดพลุในวันปีใหม่นั้น ซึ่งทางผู้แทนอำเภอได้แจ้งแก่ผู้ที่จุดพลุดังกล่าว ว่าการจุดพลุหรือดอกไม้เพลิงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากจะต้องได้รับการอนุญาต ก่อนจึงจะดำเนินการได้ ส่วนปัญหามลภาวะทางกลิ่นคณะกรรมการฯ ได้ลงพื้นที่สำรวจ บริเวณอาคารที่ตั้งสำนัก พบว่า ไม่มีกลิ่นมูลสัตว์ และกลิ่นเครื่องบูชาแต่อย่างใด เนื่องจาก ไม่มีการจุดธูปบูชา โดยจากการตรวจสอบ พบว่า ห้องบูชา เป็นห้องปรับอากาศที่มีการปิดไว้