

เมื่อผู้เช่าห้องของการเคหะตาย ... สิทธิการเช่าตกทอดทางมรดกหรือไม่ ?

นางสาวจรรณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า “ผู้ให้เช่า” ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า “ผู้เช่า” ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้เช่าเพื่อการนั้น (มาตรา 537) ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการทำสัญญาให้เช่าทรัพย์สินนั้นเป็นกรณีที่ผู้ให้เช่ามีหน้าที่ในการส่งมอบทรัพย์สินอันเป็นวัตถุของสัญญาให้ตกไปอยู่ในความครอบครองของผู้เช่าซึ่งเป็นบุคคลที่ตกลงจะเช่าทรัพย์สินเพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ และการส่งมอบทรัพย์สินให้ตกไปอยู่ในความครอบครองของผู้เช่านั่นเอง ที่เป็นเหตุทำให้ผู้ให้เช่าต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเช่าทรัพย์สินของตนเองว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใดเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าสิทธิการเช่าเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้เช่า จะโอนให้แก่บุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางมรดกหรือทางพินัยกรรมไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า

กรณีดังกล่าวเป็นหลักการทั่วไปของการเช่าทรัพย์สินระหว่างเอกชนด้วยกัน แต่กรณีที่เป็น การเช่าทรัพย์สินระหว่างหน่วยงานราชการกับเอกชน โดยเอกชนเป็นผู้เช่าและต่อมาผู้เช่าถึงแก่ความตาย สิทธิการเช่าจะตกทอดไปทางมรดกหรือไม่ ? และจะต้องใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาให้สิทธิการเช่ากรณีนี้ ผู้เช่าเดิมถึงแก่ความตาย ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 197/2556 โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย ส. ซึ่งเป็นผู้ทำสัญญาเช่าห้อง (แฟลต) กับการเคหะแห่งชาติและได้อาศัยในห้องเช่ามาโดยตลอด จนเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2545 นาย ส. ได้ให้นาง ด. ซึ่งเป็นน้องสาวร่วมบิดามารดาเข้าอยู่อาศัยในห้องเช่าดังกล่าว ส่วนนาย ส. และครอบครัวได้ย้ายออกไปเช่าบ้านอยู่บริเวณใกล้เคียง ต่อมา เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2549 นาย ส. ถึงแก่กรรม นาง ด. และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอรับสิทธิการเช่าแทนนาย ส. ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (หัวหน้าสำนักงานเคหะชุมชน) ซึ่งหลังจากตรวจสอบคุณสมบัติและรวบรวมข้อเท็จจริงของผู้ขอรับสิทธิการเช่าทั้งสองรายแล้ว และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีและนาง ด. ต่างก็เป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบของการเคหะแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงพิจารณาให้นาง ด. รับสิทธิการเช่าแทนนาย ส. ที่ถึงแก่กรรมโดยนำหลักเรื่องการอยู่อาศัยตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ การเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มาพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ให้สิทธิการเช่าต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 วินิจฉัยยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยโต้แย้งว่าการที่สามิตน เป็นคู่สัญญากับการเคหะแห่งชาติ ถือว่าทรัพย์สิน ตลอดจนสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่างๆ เป็นกองมรดก ของผู้ตาย เมื่อตนเป็นคู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมายจึงมีฐานะเป็นทายาทโดยธรรมและมีสิทธิได้รับมรดก ของผู้ตาย ส่วนพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันเป็นทายาทลำดับถัดลงไป ไม่มีสิทธิในทรัพย์สินมรดกดังกล่าว

ข้อกฎหมายสำคัญในคดีนี้ คือ พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ซึ่งมีเจตนารมณ์ ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่พักอาศัยได้มีที่พักอาศัยตามอัตรา และ ตามระเบียบการเคหะแห่งชาติ ว่าด้วยการให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือซื้อ อาคาร ที่ดิน หรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2543 ข้อ 22 กำหนดคุณสมบัติของผู้รับสิทธิการเช่าในกรณีผู้เช่าเดิมถึงแก่กรรมว่าต้องเป็นคู่สมรส เป็นบิดามารดา เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือเป็นผู้อยู่อาศัยกับผู้เช่าเป็นเวลา ติดต่อกันไม่น้อยกว่า 6 เดือน เป็นต้น

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้เช่าเดิมจะได้รับสิทธิการเช่าแทนคู่สมรสในฐานะผู้เช่าเดิมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาเช่าเป็นสิทธิเฉพาะตัวของนาย ส. การที่นาย ส. ถึงแก่กรรมย่อมทำให้สัญญาเช่าระงับ ไม่ตกทอดไปถึงทายาท แต่ถึงแม้การตกลงทำสัญญาเช่าระหว่างคู่สัญญาจะตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความสมัครใจของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายที่มีเจตนาเสนอสนองถูกต้องตรงกันและเป็นดุลพินิจของคู่สัญญาที่จะตกลงทำสัญญากันก็ตาม แต่ตามระเบียบการเคหะแห่งชาติ ว่าด้วยการให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือซื้อ อาคาร ที่ดิน หรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2543 ข้อ 22 กำหนดให้พิจารณาคุณสมบัติของผู้รับสิทธิว่าจะต้องมีความสัมพันธ์กับผู้เช่าเดิมเป็นสำคัญ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจพิจารณาคุณสมบัติของผู้รับสิทธิการเช่าในกรณีนี้จึงตกอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบดังกล่าวด้วย

เมื่อพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มีเจตนารมณ์ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่พักอาศัยได้มีที่พักอาศัยตามสมควรแก่สภาพ และผู้ฟ้องคดีและนาง ด. ต่างมีคุณสมบัติของผู้ขอรับสิทธิการเช่าตามข้อ 22 ของระเบียบดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่สมรสและนาง ด. ในฐานะพี่น้องร่วมบิดาและมารดา การพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้มีสิทธิขอรับสิทธิการเช่าจึงต้องพิจารณาคุณสมบัติตามข้อ 22 และวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติประกอบด้วย ซึ่งเมื่อขณะที่นาย ส. ถึงแก่กรรมนั้นผู้ฟ้องคดีมีที่พักอาศัยอยู่ในห้องเช่าที่พิพาท แต่นาง ด. ได้อยู่อาศัยในห้องเช่าที่พิพาทร่วมกับนาย ส. ผู้เช่าเดิมซึ่งถึงแก่กรรม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาเห็นว่านาง ด. มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้รับสิทธิการเช่าดีกว่าผู้ฟ้องคดีเพราะเป็นผู้อยู่อาศัยในขณะที่ผู้เช่าถึงแก่กรรมนั้น เป็นการใช้ดุลพินิจซึ่งทำให้วัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการเคหะแห่งชาติบรรลุผล จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถรับสิทธิการเช่าแทนสามีที่ถึงแก่กรรมได้ และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งเกี่ยวกับลำดับผู้มีสิทธิรับสิทธิการเช่าตามข้อ 22 ว่าตนอยู่ในลำดับแรกของการพิจารณาคุณสมบัติ จึงย่อมได้สิทธิดีกว่า ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ 22 มิได้กำหนดเป็นข้อบังคับให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคุณสมบัติตามลำดับที่กำหนดไว้ก่อนหลัง หรือกำหนดให้ผู้ที่มีคุณสมบัติลำดับก่อนตัดผู้มีคุณสมบัติลำดับหลังเช่นหลักเกณฑ์ในการแบ่งทรัพย์สินมรดกระหว่างทายาทโดยธรรมในลำดับและชั้นต่างๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากแต่เป็นการกำหนดให้สิทธิแก่ผู้ที่มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในข้อ 22.1 ถึงข้อ 22.6 เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ทุกลำดับของผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในคราวเดียวกันเท่านั้น

คดีนี้นอกจากจะมีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับการเคหะแห่งชาติซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาให้สิทธิการเช่าทรัพย์สินของทางราชการแก่เอกชนว่า สิทธิการเช่าอันถือเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้เช่าโดยไม่ตกทอดไปทางมรดกและเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องพิจารณาผู้รับสิทธิการเช่าโดยคำนึงถึงคุณสมบัติของผู้รับสิทธิการเช่าและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 แล้ว ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นเกี่ยวกับการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่าหากมีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่จำต้องนำกฎหมายฉบับนั้นมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังเช่นกรณีที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์นี้