

หนังสือยินยอมให้ใช้อาคาร เป็นหลักฐานยื่นขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำได้หรือไม่ ?

นางสาวนิดา บุญรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและวิชาการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

Topic : สารคดี...คดีจากคดีปกครอง

เมื่อผู้ยื่นคำขอจัดตั้งโรงรับจำนำ เป็นผู้มีสิทธิครอบครองใช้สอยทำประโยชน์ในอาคาร เพื่อตั้งโรงรับจำนำโดยอาศัยสิทธิการครอบครองจากผู้เช่าอาคารตามหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่ จึงถือว่าหนังสือยินยอมดังกล่าวถือเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครองอาคารที่ขอตั้งโรงรับจำนำ ตามประกาศจังหวัด เรื่อง การจัดตั้งโรงรับจำนำ ดังนั้น การที่คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำตามคำขอ เนื่องจากไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครองอาคารที่ขอตั้งโรงรับจำนำจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยอาศัยเหตุในการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสำคัญ : คำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ, ดุลพินิจ



เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอตั้งโรงรับจำนำต่อเจ้าพนักงานผู้ออกไปอนุญาต โดยยื่นหนังสือยินยอมของนายเอกซึ่งเป็นผู้เช่าอาคารจากการรถไฟแห่งประเทศไทยที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารดังกล่าวเป็นที่ตั้งโรงรับจำนำ เป็นเอกสารประกอบคำขอ ต่อมาคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำได้พิจารณาคำขอดังกล่าวแล้ว และมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงรับจำนำ เนื่องจากไม่มีเอกสารหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครองอาคารที่ขอตั้งโรงรับจำนำตามประกาศจังหวัด เรื่อง การจัดตั้งโรงรับจำนำ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองได้ยื่นเอกสารหลักฐานถูกต้องครบถ้วน จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงรับจำนำได้



ความเป็นธรรม ... จากคำพิพากษาศาลปกครอง

ประเด็นสำคัญ : หนังสือยินยอมของผู้เช่าอาคารที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารเป็นสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ ใช้เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครองอาคารที่ขอตั้งโรงรับจำนำได้หรือไม่ ? และคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงรับจำนำ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ข้อกฎหมายสำคัญ : กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2506) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 กำหนดวิธีการในการยื่นคำขอไว้ โดยผู้ขอจะต้องยื่นแบบคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ (จ.1) โดยตามแบบกำหนดให้ผู้ขอต้องระบุสถานที่ตั้งของโรงรับจำนำไว้ในแบบคำขอด้วย

ประกาศจังหวัด เรื่อง การขอจัดตั้งโรงรับจำนำ (ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2506)) ... ข้อ 2. กำหนดว่า ผู้ยื่นขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 และต้องนำหลักฐานไปแสดง ดังนี้ ข้อ 2.2 หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครองอาคารที่ขอตั้งโรงรับจำนำ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2506) ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตในส่วนเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอาคารของผู้ขอตั้งโรงรับจำนำไว้ โดยเมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงซึ่งได้กำหนดให้ผู้ขอต้องระบุ “สถานที่ตั้งของโรงรับจำนำ” ดังนั้น การพิจารณาตรวจสอบหลักฐานว่าผู้ขอมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือ

มีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าหากได้รับอนุญาตแล้ว ผู้ขอจะสามารถใช้สอยครอบครองทำประโยชน์ในสถานที่ตั้งตามที่ขอหรือไม่ จึงถือเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองใช้สอยทำประโยชน์ในอาคารเพื่อตั้งโรงรับจำนำโดยอาศัยสิทธิการครอบครองจากนายเอกซึ่งเป็นผู้เช่าอาคารตามหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่ดังกล่าว การผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงรับจำนำโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครองอาคารที่ขอตั้งโรงรับจำนำ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยอาศัยเหตุในการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับเมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นผู้ให้เช่าทราบว่ามีผู้เช่าได้ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารเป็นที่ตั้งโรงรับจำนำก็ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเช่ากับผู้เช่าแต่อย่างใด กรณีจึงถือว่าหนังสือแสดงความยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารของผู้เช่าถือเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครองอาคารตามประกาศจังหวัด เรื่อง การจัดตั้งโรงรับจำนำ

สำหรับข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองถึงเหตุความไม่มั่นคงในการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้เช่าอาจถูกการรถไฟแห่งประเทศไทยบอกเลิกสัญญาเช่าอาคารนั้นก็เป็นการอันอาจหน้าตาในการควบคุมดูแลโรงรับจำนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ภายหลังจากผู้ขออนุญาตได้รับใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำแล้ว ซึ่งตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 กำหนดวิธีการในการควบคุมดูแลไว้ เช่น การพิจารณาคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ การพักใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่อาจเหตุดังกล่าวมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำของผู้ฟ้องคดีได้

ดังนั้น คำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงรับจำนำจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงรับจำนำและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามกฎหมาย (ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 893/2560)

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำว่า การพิจารณาตรวจสอบหลักฐานว่าผู้ขอมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าหากได้รับอนุญาตแล้ว ผู้ขอจะสามารถใช้สอยครอบครองทำประโยชน์ในสถานที่ตั้งตามที่ขอได้เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ โดยหนังสือแสดงความยินยอมของผู้เช่าอาคารให้ผู้ยื่นคำขอใช้อาคารเป็นสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ อาจถือเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ครอบครองอาคารที่ขอตั้งโรงรับจำนำเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตตั้งโรงรับจำนำตามกฎหมายโรงรับจำนำได้

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ “สายด่วนศาลปกครอง 1355” และสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admindcourt.go.th ⇨ เมนูวิชาการ ⇨ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)