เรื่องเสร็จที่ ๓๘๙/๒๕๒๕

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ (ผู้เช่านาจะใช้นาที่เช่าบางส่วนทำลานนวดข้าวหรือสร้างโรงเรือนเพื่อเก็บอุปกรณ์ในการทำนาได้หรือไม่)

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๐๙/๗๒๙๘๐ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครได้หารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๒๑ ซึ่งบัญญัติว่า "ทำนา" หมายความว่า การเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่" และมาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติว่า ""เกษตรกรรม" หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง" และ ""การเช่า"หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมประเภทที่การเช่าที่ดินเพื่อการนั้นมีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าการเช่าหรือการเช่าช่วงนั้นจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมดังกล่าวโดยได้รับค่าเช่าและการทำนิติกรรมอื่นใดอันเป็นการอำพรางการเช่านั้น" ซึ่งทำให้เกิดปัญหาพิพาทเกี่ยวกับการเช่าที่ดินโดยผู้เช่าขอใช้ที่ดินที่เช่าทำลานนวดข้าวหรือโรงเรือนสำหรับเก็บอุปกรณ์ในการทำนา แต่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำแขวง (ตำบล) ได้วินิจฉัยแล้วมีมติไม่อนุญาตให้ผู้เช่าทำลานนวดข้าว คณะกรรมการการเช่าที่ดินประจำกรุงเทพมหานครจึงขอให้วินิจฉัยว่าการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้เช่าจะใช้ที่ดินที่เช่าบางส่วนทำลานนวดข้าวหรือสร้างโรงเรือนเพื่อเก็บอุปกรณ์ในการทำนาได้หรือไม่

กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การเช่าที่ดินเพื่อทำนานั้นแม้ตามคำนิยามคำว่า "ทำนา" จะหมายความว่า การเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงประเพณีนิยมปกติจะต้องเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การเช่าที่ดินเพื่อทำนามิได้หมายความเฉพาะการเช่าที่ดินเพื่อเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่แต่เพียงอย่างเดียว ตามจารีตประเพณีนิยมปกติจะต้องมีการปลูกอาคารที่อยู่อาศัย ยุ้งเก็บข้าว ลาดนวดข้าว หรือโรงเรือนสำหรับเก็บอุปกรณ์ในการทำนาด้วย และมาตรา ๕๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะเช่าทรัพย์ ได้บัญญัติรับรองไว้ว่า ผู้เช่าย่อมมีอำนาจที่จะใช้ทรัพย์สินที่เช่าตามประเพณีนิยมปกติได้ แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติแล้วเกรงว่าอาจจะเกิดปัญหาติดตามมา กล่าวคือปัญหาในเรื่องกรรมสิทธิ์ในสิ่งปลูกสร้างและปัญหาการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเช่าแล้ว ดังนั้น กรมการปกครองจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยว่า ในการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ผู้เช่าจะใช้ที่ดินที่เช่าบางส่วนทำลาน

นวดข้าวหรือสร้างโรงเรือนเพื่อเก็บอุปกรณ์ในการทำนาได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรุงเทพมหานคร) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมการเกษตร) แล้วมีความเห็นว่า การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามปัญหาที่หารือเป็นการเช่าที่ดินเพื่อทำนาซึ่งถือเป็นเกษตรกรรมอย่างหนึ่งตามมาตรา ๕[๑]แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ และมาตรา ๕ ดังกล่าวได้นิยามคำว่า "ผู้เช่า" หมายความว่า ผู้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่และนิยามคำว่า "ผู้ให้เช่า" หมายความว่า ผู้ที่ให้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้นิยามคำว่า "นา" หมายความว่า ที่ดินที่เช่าเพื่อทำนาทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ และนิยามคำว่า "ทำนา หมายความว่าการเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่ จากคำนิยามในมาตรา ๕ และมาตรา ๒๑ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้เช่านาใช้นาที่เช่าเพื่อการเพาะปลูกข้าวหรือพืชไร่ทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับการเช่านาก็เป็นการเช่าอสังหาริมทรัพย์อย่างหนึ่ง ผู้เช่านา นอกจากจะมีสิทธิตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว[๒] ผู้เช่านายังมีสิทธิตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[๓] ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปอีกด้วย ในกรณีที่ผู้เช่านาจะใช้นาที่เช่าบางส่วนทำลานนวดข้าวหรือสร้างโรงเรือนเพื่อเก็บอุปกรณ์ในการทำนาตามปัญหาที่หารือนั้น ถ้ามีข้อตกลงไว้ไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตามหากไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติดังกล่าว[๔] ผู้ให้เช่านาและผู้เช่านาย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามข้อตกลงนั้น ถ้าไม่มีข้อตกลงเช่นว่านั้นก็จะต้องพิจารณาตามประเพณีนิยมปกติ และต้องพิจารณาด้วยว่าการทำลานนวดข้าวหรือสร้างโรงเรือนเพื่อเก็บอุปกรณ์ในการทำนานั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์และเกี่ยวเนื่องกับการทำนาในนาที่เช่าเป็นส่วนใหญ่หรือไม่ ถ้าเป็นไปตามเหตุผลดังกล่าว ผู้เช่านาย่อมจะใช้นาที่เช่าบางส่วนทำลานนวดข้าวหรือสร้างโรงเรือนเพื่อเก็บอุปกรณ์ในการทำนาได้ ทั้งนี้ สุดแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป

---

[๑] มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

"เกษตรกรรม" หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] ดู หมวด ๒ ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิหน้าที่ของผู้เช่านาและผู้ให้เช่านา

[๓] ดู ลักษณะ ๔ หมวด ๓ ว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดของผู้เช่า

[๔] มาตรา ๒๒ ให้การเช่านามีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม

มาตรา ๒๔ ฯลฯ ฯลฯ

หนังสือหลักฐานการเช่านาที่ทำขึ้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

สำหรับปัญหาของกรมการปกครองเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเช่าแล้วนั้น เห็นว่า ถ้ามีข้อตกลงระหว่างผู้ให้เช่านากับผู้เช่านาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างไว้อย่างไร กรรมสิทธิ์และการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างย่อมเป็นไปตามข้อตกลงนั้น แต่ถ้าไม่มีข้อตกลงระหว่างผู้ให้เช่านากับผู้เช่านาก็ต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๙[๕]

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๕

---

[๕] มาตรา ๑๐๙ ทรัพย์ซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราวย่อมไม่กลายเป็นส่วนควบ วิธีอย่างเดียวกันนี้ย่อมใช้บังคับแก่โรงเรือนหรือการปลูกสร้างอย่างอื่นอันผู้มีสิทธิในที่ดินของผู้อื่นใช้สิทธินั้นปลูกทำลงไว้ในที่ดินนั้น