

บันทึก

เรื่อง ปัญหาตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔
(กรณีพิพาท) เกี่ยวกับสิทธิการเช่านาที่จังหวัดราชบุรี ระหว่าง
นายสังวาล อ่อนกุล ผู้เช่านา กับนายเล้ง แก้วบริสุทธิ ผู้ให้เช่านา

เดิมสำนักงานกฤษฎีกาได้รับหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๒๗๐๙ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ทวีตคณะกรรมการการกฤษฎีกา กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิการเช่านาระหว่างนายสังวาล อ่อนกุล ราษฎรจังหวัดราชบุรี ผู้เช่านา กับนายเล้ง แก้วบริสุทธิ ผู้ให้เช่านา โดยมีข้อเท็จจริงว่า นายสังวาลฯ ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๒ ขอความช่วยเหลือ โดยชี้แจงว่าเดิมนายเล้งฯ เจ้าของนาบอกเลิกการเช่านาก่อนครบกำหนด ๖ ปี ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหัก มีมติเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๒๒ ให้นายสังวาลฯ มีสิทธิเช่านาต่อไปตามกฎหมายโดยวินิจฉัยว่าเจ้าของนาบอกเลิกการเช่านาไม่ถูกต้อง ต่อมา นายเล้งฯ บุกรุกเข้าไปในนาที่ให้เช่า นายสังวาลฯ จึงแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนแต่สามารถตกลงกันได้ คู่กรณีทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ณ สถานีตำรวจภูธรอำเภอบ้านแพ้ว เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๒๒ โดยนายเล้งฯ ยินยอมให้นายสังวาลฯ เช่านาต่อไปจนถึงปี พ.ศ.๒๕๒๕ ครั้นถึงปี พ.ศ.๒๕๒๓นายเล้งฯ บอกเลิกการเช่านาอีกเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ซึ่งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหัก เห็นว่า ได้บอกเลิกการเช่านาเป็นเวลา ๑ ปีก่อนการเช่านาจะครบกำหนด ๖ ปีในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๔ อย่างไรก็ดี คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักมีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ให้นายสังวาลฯ มีสิทธิเช่านาต่อไปอีก ๖ ปีตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๔ ถึงปี พ.ศ.๒๕๒๙ โดยวินิจฉัยว่า นายเล้งฯ เจ้าของนามีที่นาจำนวนมากการที่อ้างว่าต้องการทำนาด้วยตนเองนั้น ไม่เป็นความจริง ซึ่งนายเล้งฯ มิได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดแต่อย่างใด นายสังวาลฯ จึงเริ่มลงมือทำนาตามมติคณะกรรมการควบคุมการเช่านา โดยทำนาในปี พ.ศ. ๒๕๒๔-๒๕๒๕ แต่เมื่อถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๒๖ นายเล้งฯ นำรถไถนาเข้าไปไถนาที่นายสังวาลฯ เข้าทำอยู่นายสังวาลฯ จึงร้องเรียนขอให้ทางราชการช่วยเหลือด้านคดีความ

สำนักงานกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหากรณีการร้องเรียนของนายสังวาลฯ เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิการเช่านาซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ แทน พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ ดังนั้น จึงขอหารือปัญหามายังคณะกรรมการการกฤษฎีกาดังต่อไปนี้

๑. การที่นายสังวาลฯ จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิทางแพ่ง(ไม่ประสงค์จะฟ้องบังคับคดีอาญาต่อเจ้าของนา) ให้ได้เช่าทำนาต่อไปจนถึงปี พ.ศ.๒๕๒๙ ตามมติคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ในขณะที่

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ ยังมีผลใช้บังคับอยู่นั้น นายสังวาลจะต้องไปร้องขอต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก.ตำบล) ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ เพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งก่อนหรือไม่ เพราะเหตุใด และถ้า นายสังวาลฯ จะฟ้องคดีโดยไม่ร้องขอต่อ คชก.ตำบลเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งก่อน จะทำได้หรือไม่ ถ้าทำได้ จะต้องอ้างกฎหมายใดและมาตราใดบ้าง

๒. ตามกรณีดังกล่าวข้างต้น ถ้าข้อเท็จจริงเปลี่ยนเป็นว่า การเช่านาได้ต่อเนื่องมาจนถึงใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ โดยไม่ได้มีการบอกเลิกการเช่านาแต่อย่างใด (ทั้งเมื่อก่อนและหลังใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔) เมื่อเจ้าของนาไม่ยอมให้ผู้เช่านาทำนาต่อไปเช่นนี้ ผู้เช่านาจะสามารถฟ้องคดีเรียกร้องสิทธิทางแพ่งให้ได้เช่านาต่อไป (ไม่ประสงค์จะบังคับคดีอาญาต่อเจ้าของนา) ได้เลยหรือไม่ หรือจะต้องไปร้องขอต่อ คชก.ตำบลให้มีมติอย่างใดอย่างหนึ่งเสียก่อน

ทั้งนี้ สำนักนายกรัฐมนตรีได้หารือปัญหาดังกล่าวไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยแล้ว ซึ่งแต่ละกระทรวงให้ความเห็นไม่ตรงกัน สำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือปัญหาดังกล่าวมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาประการแรก นายเล็ง แก้วบริสุทธิ์ บอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือให้นายสังวาล อ่อนกุล ทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีก่อนสิ้นระยะเวลาการเช่านา โดยระบุว่าประสงค์จะใช้นาเพื่อทำการเกษตรด้วยตนเองและใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น ตามมาตรา ๓๙ (๑) และ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา

^๑มาตรา ๓๙ การบอกเลิกการเช่านาเมื่อสิ้นระยะเวลาหกปีตามมาตรา ๕ จะกระทำได้เมื่อผู้ให้เช่านาประสงค์จะใช้นาที่ให้เช่าเพื่อการดังต่อไปนี้ และได้บอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือให้ผู้เช่านาทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(๑) ใช้เพื่อทำการเกษตรด้วยตนเอง

(๒) ใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น

(๓) ใช้เพื่อทำประโยชน์ตามผังเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น หรือ

(๔) ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมในทางเศรษฐกิจตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ให้ผู้ให้เช่านาส่งสำเนาการบอกเลิกการเช่านามาตามวรรคหนึ่งพร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านาไปยังคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งหนังสือบอกเลิกการเช่าให้ผู้เช่านาทราบ และถ้าคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอเห็นว่า ผู้ให้เช่านายังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะใช้นาตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และการบอกเลิกการเช่านานั้นจะทำให้ผู้เช่านาเดือดร้อน คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอจะยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาไว้เป็นเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสองปีก็ได้

พ.ศ.๒๕๑๗ ถ้าคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหัก เห็นว่า นายเล้งฯ ยังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะใช้ตามมาตรา ๓๙ (๑) และ (๒) และการบอกเลิกการเช่านานั้น จะทำให้ผู้เช่านาเดือดร้อน คณะกรรมการฯ มีอำนาจตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๕๐^๒ เพียงแต่จะยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาไว้เป็นเวลาตามที่เห็นสมควรได้แต่ไม่เกินสองปี ฉะนั้น การที่คณะกรรมการฯ มีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ให้นายสังวาลฯ มีสิทธิเช่านาต่อไปอีก ๖ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๔ ถึงปี พ.ศ.๒๕๒๙ จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น นายสังวาลฯ จึงไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิการเช่านาต่อไปจนถึงปี พ.ศ.๒๕๒๙ ตามมติของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้ และเมื่อนายเล้งฯ ได้ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งทำไว้ ณ สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๒๒ ซึ่งนายเล้งฯ ยินยอมให้นายสังวาลฯ เช่านาต่อไปจนถึงปี พ.ศ.๒๕๒๔ แล้ว นายเล้งฯ ย่อมมีสิทธิเข้าครอบครองที่นาแปลงพิพาทต่อไปได้ นายเล้งฯ จึงได้เข้าทำนาแปลงพิพาทตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๒๖ เป็นต้นมา ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาที่หารือมาว่า ถ้านายสังวาลฯ จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิการเช่านาต่อไปจนถึงปี พ.ศ.๒๕๒๙ ตามมติคณะกรรมการฯ จะต้องไปร้องขอต่อ คชก.ตำบลตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ เพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งก่อนหรือไม่ฯ

๒. สำหรับปัญหาประการที่สอง หากข้อเท็จจริงเปลี่ยนเป็นว่าได้มีการเช่านาต่อเนื่องมาจนถึงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ โดยไม่มีการบอกเลิกการเช่านา และผู้เช่ามายังทำนาในที่นานั้นต่อไป สิทธิของผู้เช่านาซึ่งได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๕^๓และมาตรา ๓๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ.๒๕๑๗ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ ต่อไป โดยผลของบทเฉพาะกาลมาตรา ๖๖^๕กล่าวคือ เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาหกปี การเช่านาไม่สิ้นสุดลง โดยถือว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกหกปี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๗^๖ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคสอง^๗

^๒มาตรา ๕๐ ภายในกำหนดสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลขึ้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ตำบลใดที่จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลขึ้นแล้วให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบล

^๓มาตรา ๕ การเช่านา ให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปี การเช่านารายใดที่ทำไว้โดยไม่กำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่าการเช่านารายนั้นมีกำหนดเวลาหกปี

เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ให้เช่านามิได้บอกเลิกการให้เช่าตาม มาตรา ๓๙ และผู้เช่ามายังทำนาในที่นานั้นต่อไป ให้ถือว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวละหกปี

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๕มาตรา ๖๖ การเช่านารายใดอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ให้ถือว่าการเช่านารายนั้นเป็นการเช่านาที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

^๖มาตรา ๓๗ เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามมาตรา ๒๖ การเช่านาไม่สิ้นสุดลง เว้นแต่ผู้ให้เช่านาประสงค์จะใช้นาที่ให้เช่าเพื่อการดังต่อไปนี้ และได้บอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือให้ผู้เช่านาทราบล่วงหน้า

แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ สิทธิการเช่าดังกล่าวมิใช่สิทธิทางแพ่งทั่วไป เนื่องจากเป็นสิทธิที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติคุ้มครองผู้เช่าเป็นกรณีพิเศษ ดังจะเห็นได้ว่า การเช่าตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม ก็สามารถฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ และพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ ได้บัญญัติมาตรการคุ้มครองสิทธิการเช่าดังกล่าวไว้แตกต่างจากสิทธิทางแพ่งทั่วไป ฉะนั้น เมื่อเจ้าของนาไม่ยอมให้ผู้เช่ามาทำนาต่อไป ผู้เช่าต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดโดยจะต้องขอให้ คชก.ตำบลพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ให้เช่านาขัดขวางการทำงานของผู้เช่านาหรือให้ผู้ให้เช่านาออกจากนา ตามมาตรา ๑๓ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเสียก่อน ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ คชก.ตำบลโดยไม่มีเหตุอันสมควรมีความผิดตามมาตรา ๖๒^๕อย่างไรก็ดี หากผู้ให้เช่านาไม่พอใจคำวินิจฉัยของ คชก.ตำบล ก็มีสิทธิอุทธรณ์ไปยัง คชก.จังหวัดตามมาตรา ๕๖^๖วรรคหนึ่ง^๗และถ้าผู้กรณีไม่พอใจคำ

เป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

- (๑) ใช้เพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองตามความเหมาะสม
- (๒) ใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น
- (๓) ใช้เพื่อทำประโยชน์ตามผังเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่นหรือ
- (๔) ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมในทางเศรษฐกิจตาม

หลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด

ให้ผู้ให้เช่าส่งสำเนาการบอกเลิกการเช่าตามวรรคหนึ่งพร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่าไปยัง คชก.ตำบล ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งหนังสือบอกเลิกการเช่าให้ผู้เช่าทราบ เมื่อได้รับสำเนาหนังสือบอกเลิกการเช่าดังกล่าวแล้ว ให้ คชก.ตำบลพิจารณาวินิจฉัย ถ้า คชก.ตำบลเห็นว่า ผู้ให้เช่ายังไม่มีเจตนาที่จะใช้ตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และการบอกเลิกการเช่าเช่นนั้น จะทำให้ผู้เช่าเดือดร้อน คชก.ตำบลจะวินิจฉัยให้ยับยั้งการบอกเลิกการเช่าไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเวลาตามที่เห็นสมควรไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสองปีก็ได้

^๔มาตรา ๒๖ การเช่านา ให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปี การเช่ารายไถที่ทำไว้โดยไม่มีการกำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่าเช่ารายไถนั้นมีกำหนดเวลาหกปี

เมื่อสิ้นระยะเวลาเช่าตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ให้เช่ามิได้บอกเลิกการให้เช่าตาม มาตรา ๓๗ และผู้เช่ายังทำนาในที่นั้นต่อไป ให้ถือว่าได้มีการเช่ากันต่อไปอีกคราวละหกปี

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับแก่การเช่าช่วงนา

^๕มาตรา ๑๓ คชก.ตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่า การชำระค่าเช่า ระยะเวลาของการเช่าตลอดจนข้อพิพาทอื่นหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่าตามคำร้องขอของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่า และมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย

๑.ล๑

๑.ล๑

^๖มาตรา ๖๒ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ คชก.ตำบล หรือ คชก.จังหวัดที่ห้ามมิให้ผู้เช่าขัดขวางการทำงานของผู้มีสิทธิในนาหรือที่ให้ผู้เช่าออกจากนา โดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๗มาตรา ๕๖ ผู้เช่านา ผู้เช่าช่วงนา หรือผู้ให้เช่าที่เป็นคู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่า

วินิจฉัยของ คชก.จังหวัด ก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง^{๑๑}แต่การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุขู่เลิกการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คชก.ตำบลหรือ คชก.จังหวัด ดังนั้น กรณีที่हारมานี้ผู้เข้านาต้องขอให้ คชก.ตำบลพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทและมีคำสั่งตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ ก่อน

หลังจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นดังกล่าวไปยังสำนักงานกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๓๑๒ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๒๔ โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตไปด้วยสรุปความได้ว่า ในปัญหาประการแรกนั้นเลขาธิการฯ มีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) กล่าวคือ กรณีของนายสังวลาฯ นั้นน่าจะต้งถือว่านายสังวลาฯ มีสิทธิการเช่านาต่อเนื่องมาตั้งแต่ต้นจนถึงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔ และสิทธิการเช่านาของนายสังวลาฯ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฯ พ.ศ.๒๕๒๔ โดยผลของบทเฉพาะกาลมาตรา ๖๖ ดังนั้น หากนายเล้งฯ จะบอกเลิกการเช่านาอีก นายเล้งฯจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ พ.ศ.๒๕๒๔ คือ ดำเนินการตามความเห็นที่กรรมการร่างกฎหมายได้ให้ไว้สำหรับกรณีปัญหาที่สอง ทั้งนี้ โดยเลขาธิการฯ มีความเห็นที่แยกพิจารณาได้เป็น ๒ ประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ประเด็นแรก ประเด็นเกี่ยวกับ “ผลบังคับ” ของสัญญาประนีประนอมฯ ระหว่างนายเล้งฯ (ผู้ให้เช่านา) กับนายสังวลาฯ (ผู้เช่านา) ที่ทำขึ้น ณ สถานีตำรวจภูธรตำบลบางแพ โดยมีข้อความว่า นายเล้งฯ ยินยอมให้นายสังวลาฯ เช่านาต่อไปได้จนถึงปี พ.ศ.๒๕๒๕ นั้น

นาอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก.ตำบลต่อ คชก.จังหวัดได้โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก.ตำบลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของ คชก.ตำบลแต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ คชก.ตำบลได้มีคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของ คชก.ตำบลที่มีได้อุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นที่สุด

ให้ประธาน คชก.ตำบลส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวไปยังประธาน คชก.จังหวัดภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุขู่เลิกการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคชก.ตำบล เว้นแต่ คชก.ตำบลจะสั่งเป็นอย่างอื่น ในการให้ขู่เลิกการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น คชก.ตำบลจะเรียกให้ผู้อุทธรณ์ทำทัณฑ์บนหรือจัดหาประกันหรือวางเงินประกันตามที่เห็นสมควรก่อนสั่งให้มีการขู่เลิกการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยก็ได้ ถ้าพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าจะเกิดความเสียหายแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

การที่ คชก.จังหวัดมีคำวินิจฉัยกลับคำวินิจฉัยของ คชก.ตำบลนั้น ไม่เป็นเหตุที่จะนำมาฟ้องร้องกันได้ และให้ฝ่ายที่ลงมือทำนาไปตามคำวินิจฉัยของ คชก.ตำบลนั้น ได้ทำนาต่อไปจนกว่าจะเสร็จการเก็บเกี่ยว และให้นำมาตรา ๓๙ และมาตรา ๕๐ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๑}มาตรา ๕๗ คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่าที่นาไม่พอใจคำวินิจฉัยของ คชก.จังหวัด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัย คชก.จังหวัด แต่จะต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ คชก.จังหวัดมีคำวินิจฉัย

ให้นำมาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับแก่การมีคำวินิจฉัยของ คชก.จังหวัดโดยอนุโลม

จะมีผลบังคับได้เพียงใด

ในประเด็นนี้ เลขาธิการฯ เห็นว่า สัญญาประนีประนอมฯ (ในส่วนที่เกี่ยวกับ “ระยะเวลาการเช่านา”) นั้น ไม่อาจลบล้างสิทธิการเช่านาของนายสังวาลฯ ตามที่บทบัญญัติของกฎหมายให้ความคุ้มครองไว้ได้ สัญญาหรือข้อตกลงระหว่างคู่กรณีในเรื่องนี้จะเป็นสัญญาที่มีผลใช้บังคับและผูกพันให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม กฎหมายได้กำหนดไว้เพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ กรณีตามมาตรา ๓๑ (๓) ของพระราชบัญญัติฯ พ.ศ.๒๕๑๗ (หรือตามมาตรา ๓๐ (๓) ของพระราชบัญญัติฯ พ.ศ.๒๕๒๔) ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ให้เช่าและผู้เช่าตกลงเลิกการเช่านาโดยทำเป็นหนังสือต่อหน้านายอำเภอหรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมาย การทำสัญญาหรือความตกลงใน “แบบพิธี” อย่างอื่นนอกจากนี้ สัญญานั้นย่อมไม่สมบูรณ์แม้ว่าสัญญานั้นจะเป็นสัญญาที่ทำเป็น “สัญญาประนีประนอมยอมความ” กัน ณ สถานที่จริงก็ตาม

๒. ประเด็นที่สอง คำวินิจฉัยของ คชก.ประจำตำบลโพหัก เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ให้ยกเลิกการบอกเลิกการเช่านาของนายเล้งฯ และให้นายสังวาลฯ มีสิทธิเช่านาต่อไปอีก ๖ ปี ซึ่งนายเล้งฯ มิได้อุทธรณ์ต่อ คชก.ประจำจังหวัดตามมาตรา ๔๓ นั้น จะมีผลบังคับได้เพียงใด

ในประเด็นนี้ เลขาธิการฯ เห็นว่า สิทธิการเช่านาเป็นสิทธิตามกฎหมายที่บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งการที่จะบอกเลิกสัญญาเช่านาได้นั้น จะต้องมีการดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้โดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ จะบอกเลิกสัญญาได้เฉพาะ “เหตุ” ที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๓๒ หรือในมาตรา ๓๙ และจะมีผลต่อเมื่อมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบล (หรืออำเภอ) ซึ่งขาดระบุให้การเช่านาต้องสิ้นสุดลง ในกรณีมีข้อโต้แย้งจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา มิฉะนั้นคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวย่อมเป็นอันยุติ ส่วนกรณีการบอกเลิกสัญญาโดยการตกลงกันนั้นก็จะต้องทำ “แบบ” ในมาตรา ๓๑ (๓) ฉะนั้น แม้จะถือว่ามติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลบังคับ แต่เลขาธิการฯ มีความเห็นต่อไปด้วยว่า ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของมติดังกล่าวย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิการเช่านาของผู้เช่าตาม “ระยะเวลาการเช่านา” ที่คุ้มครองไว้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย (มาตรา ๕) กล่าวคือ เมื่อนายเล้งฯ (ผู้ให้เช่า) มิได้อุทธรณ์มติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลที่มีคำวินิจฉัยสั่งให้สิทธิการเช่านาของผู้เช่า (นายสังวาลฯ) ต้องสิ้นสุดลง (หรือสั่งให้นายเล้งฯ มีสิทธิเช่าทำนาต่อไป) ก็เท่ากับว่านายเล้งฯ ได้ยอมรับว่าการบอกเลิกการเช่านาของตนนั้นไม่มีผล ดังนั้น ระยะเวลาเช่านาของนายสังวาลฯ จึงย่อมมีอยู่ต่อไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

อนึ่ง เลขาธิการฯ มีความเห็นเพิ่มเติมด้วยว่า มติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักได้วินิจฉัยไว้ ๒ ประการ คือ ข้อแรกเห็นว่าควรยกเลิกการบอกเลิกการเช่านาของผู้ให้เช่า (นายเล้งฯ) เพราะนายเล้งฯ มิได้ทำนาด้วยตนเอง ข้อสองเห็นควรให้ผู้เช่า (นายสังวาลฯ) เช่านาต่อไปอีก หากเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็น่าจะไม่ชอบเฉพาะในข้อสอง ส่วนข้อแรกย่อมมีผลใช้บังคับได้เพราะอยู่ในอำนาจที่คณะกรรมการฯ จะพิจารณาได้ และเมื่อผู้ให้เช่ามิได้อุทธรณ์ การบอกเลิกการเช่านาครั้งนั้นจึงเป็นอันยุติ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เลขาธิการฯ จึงเห็นว่า สิทธิการเช่านาของนายสังวาลฯ ได้ต่อเนื่องกันตลอดมาโดยผลของบทบัญญัติของกฎหมาย และถ้าหากนายเล้งฯ (ผู้ให้เช่านา) จะบอกเลิกการเช่านาครั้งใหม่ นายเล้งฯ ก็สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๒๔

ต่อมาสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๙/๗๘๒๕ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้มีการพิจารณาทบทวนเพื่อทราบแนวทางคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในปัญหานี้อีกครั้งหนึ่งเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาเรื่องต่อไป เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๒) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมอัยการ) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาแล้วเห็นว่า ในเรื่องนี้ยังมีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวบางประการที่ยังขัดแย้งและยังไม่ครบถ้วนอยู่ ๓ ประการ คือ

๑. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญาเช่านาในครั้งแรกยังมีความขัดแย้งกัน กล่าวคือ ตามคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามบันทึกของกระทรวงมหาดไทยที่ขอให้กรมอัยการพิจารณาเรื่องนี้ และตามความเข้าใจของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ นั้น เห็นว่า สัญญาเช่านาลิ้นสุดในปี พ.ศ.๒๕๒๕ แต่มีเอกสารบางฉบับ คือ รายงานการประชุมของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักและหนังสือหารือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีระบุว่า สัญญาเช่านาลิ้นสุดลงในปี พ.ศ.๒๕๒๔

๒. ปรากฏมีข้อเท็จจริงเพิ่มขึ้นใหม่จากคำชี้แจงของผู้แทนกรมอัยการว่า ก่อนที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักจะมีมติในคราวการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ให้ยกเลิกการบอกเลิกสัญญาเช่านาของผู้ให้เช่านา และให้ผู้เช่านาได้เช่าต่อไปอีก ๖ ปีนั้น คชก.ตำบลโพหักได้เคยมีมติให้มีการบอกเลิกสัญญาเช่ามาก่อนแล้ว ซึ่งหากข้อเท็จจริงเป็นไปตามคำชี้แจงดังกล่าวก็จะมีประเด็นเพิ่มขึ้นว่า คชก.ตำบลโพหักมีอำนาจเปลี่ยนแปลงมติเดิมของตนได้หรือไม่

๓. จากบันทึกของกระทรวงมหาดไทยที่ขอให้กรมอัยการพิจารณาเรื่องนี้และจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมอัยการปรากฏว่า มติของ คชก.ตำบลโพหักที่ให้ยกเลิกการบอกเลิกการเช่านาของผู้ให้เช่านาและให้ผู้เช่านาเช่าต่อไปอีก ๖ ปีนั้น มิได้มีการแจ้งให้ผู้ให้เช่านาทราบแต่อย่างใด ซึ่งหากข้อเท็จจริงเป็นเช่นนี้ก็อาจเป็นปัญหาว่า เหตุที่ผู้ให้เช่านามิได้อุทธรณ์ต่อไปนั้นอาจเป็นเพราะไม่ทราบมติดังกล่าว

เนื่องจากข้อเท็จจริงเหล่านี้มิได้ปรากฏในการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย

คณะที่ ๖ ซึ่งเป็นผู้พิจารณาเรื่องนี้มาก่อน ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงเหล่านี้แล้ว ผลการพิจารณาอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายจึงมีมติมอบหมายให้กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้และพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานในเรื่องนี้ตามที่สำนักงานกฤษฎีกาได้รับรวบรวมไว้ และได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงานปลัดสำนักงานกฤษฎีกา) ประกอบด้วยแล้ว ได้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ดังนี้

ปัญหาที่ ๑ สัญญาเช่านาระหว่างนายเล้ง แก้วบริสุทธิ์ ผู้ให้เช่ากับนายสังวาล อ่อนกุล ผู้เช่า ที่ได้กระทำขึ้นในครั้งแรกนั้นสิ้นสุดลงเมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้วเห็นว่า แม้ว่าข้อเท็จจริงตามปัญหาประการนี้จะมีเอกสารแสดงข้อเท็จจริงไว้แตกต่างกันดังกล่าวก็นั่น แต่โดยที่ข้อเท็จจริงที่ว่าสัญญาเช่านาระหว่างนายเล้ง แก้วบริสุทธิ์ กับนายสังวาล อ่อนกุล นั้นปรากฏอยู่ในเอกสารส่วนใหญ่ อีกทั้งข้อเท็จจริงดังกล่าวก็เป็นข้อเท็จจริงที่ยอมรับในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่เคยมีการพิจารณาปัญหาในเรื่องนี้ว่า สัญญาเช่านาระหว่างนายเล้ง แก้วบริสุทธิ์ กับนายสังวาล อ่อนกุล เป็นพื้นฐานในการพิจารณาทั้งสิ้น โดยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) และผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกาจึงมีความเห็นร่วมกันว่า ปัญหานี้ น่าจะยุติโดยถือข้อเท็จจริงว่า สัญญาเช่านาระหว่างนายเล้ง แก้วบริสุทธิ์ กับนายสังวาล อ่อนกุล ได้กระทำขึ้นเมื่อ พ.ศ.๒๕๒๐ โดยจะสิ้นสุดในปี พ.ศ.๒๕๒๕

ปัญหาที่ ๒ ก่อนที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาระดับตำบลโพธิ์ทองจะได้มีมติในคราวการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ให้ยกเลิกการบอกเลิกสัญญาเช่านาในครั้งที่ ๒ ของนายเล้ง แก้วบริสุทธิ์ นั้น คณะกรรมการดังกล่าวได้เคยมีมติให้มีการบอกเลิกสัญญาเช่านาไว้ครั้งหนึ่งแล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ตรวจสอบเอกสารในเรื่องนี้ทั้งหมดแล้วไม่ปรากฏว่ามีเอกสารใดที่จะยืนยันได้ชัดเจนว่า คณะกรรมการควบคุมการเช่านาระดับตำบลโพธิ์ทองได้เคยมีมติให้มีการบอกเลิกสัญญาเช่านาในครั้งที่ ๒ ของนายเล้ง แก้วบริสุทธิ์ แต่อย่างใด

ฉะนั้น ปัญหาในข้อนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงมีความเห็นว่า เมื่อกรณีนี้ไม่มีหลักฐานยืนยันอย่างแน่ชัดประกอบกับการพิจารณาปัญหาในเรื่องนี้ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็ทำได้เคยหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาพิจารณาแต่อย่างใด คงรับฟังแต่เพียงมติของ คชก.ตำบลโพธิ์ทอง เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ เท่านั้นจึงสมควรยุติข้อเท็จจริงในปัญหานี้ว่า การบอกเลิกสัญญาเช่านาครั้งที่ ๒ ของนายเล้ง แก้วบริสุทธิ์ นั้น คณะกรรมการฯ ได้เคยมีการพิจารณาและมีมติไว้แต่เพียงในคราวการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ อันเป็นมติที่เป็นปัญหาต้องพิจารณาตามประเด็นข้อหาหรือของสำนักงานกฤษฎีกาโดยตรงเท่านั้น

ปัญหาที่ ๓ มติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ได้มีการแจ้งให้นายเล้ง แก้วบริสุทธิ์ ได้ทราบเพื่อใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไปหรือไม่

ในข้อนี้ปรากฏว่ามีหลักฐานตามบันทึกคำให้การต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจของนายเล้ง แก้วบริสุทธิ์ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๒๖ และวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๒๖ กับบันทึกกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๔๐๙/๑๑๓ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๒๘ ระบุว่ามิได้มีการแจ้งมติของคณะกรรมการฯ ให้นายเล้ง แก้วบริสุทธิ์ ผู้ให้เช่านาได้ทราบเป็นหนังสือแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในบันทึกคำให้การต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๒๖ ของนายปกาศิต ภาคสวรรค์ ปลัดอำเภอบางแพซึ่งทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการฯ ในขณะนั้น ได้ให้การว่าตนได้แจ้งให้นายเล้ง แก้วบริสุทธิ์ และนายสังวาล อ่อนกุล ซึ่งได้อยู่ในที่ประชุมคณะกรรมการฯ ด้วย ได้ทราบมติของคณะกรรมการฯ ด้วยวาจาแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อเรื่องนี้เป็นความประสงค์ของผู้ให้เช่านาที่ต้องการจะบอกเลิกสัญญาเช่านาจะนั้น โดยพฤติการณ์แล้วสมควรต้องมีการติดตามผลในเรื่องของตนอย่างใกล้ชิด จึงน่าจะเชื่อว่านายเล้ง แก้วบริสุทธิ์ ผู้ให้เช่านาได้ทราบมตินั้นแล้ว แม้จะไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งให้ทราบเป็นหนังสือก็ตาม ซึ่งเป็นความเห็นพ้องกับความเห็นของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นเพิ่มเติมสำหรับปัญหาในข้อนี้ว่า ปัญหานี้เป็นเพียงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายหลังจากคณะกรรมการฯ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ นั้นแล้ว โดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับประเด็นตามข้อหาหรือของสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องนี้ ซึ่งมีปัญหาข้อกฎหมายอันควรแก่การพิจารณาแต่เพียงว่า มติของคณะกรรมการฯ ในครั้งดังกล่าว นั้นชอบด้วยกฎหมายที่จะนำมาอ้างอิงใช้บังคับกันได้หรือไม่เท่านั้น ส่วนผลในภายหลังเกี่ยวกับการจะมีอุทธรณ์ของผู้ให้เช่านาหรือไม่เป็นอีกกรณีหนึ่งซึ่งมิได้เป็นปัญหาที่สมควรจะต้องนำมาพิจารณาในชั้นนี้ด้วยแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นว่า ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีเพียงว่า มติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหัก เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ที่ให้ยกเลิกการบอกเลิกการเช่านาของนายเล้ง แก้วบริสุทธิ์ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๓ เพราะเห็นว่านายเล้งฯ มิได้ทำนาด้วยตนเอง และอนุมัติให้นายสังวาล อ่อนกุล เช่านาต่อไปอีก ๖ ปีนั้น มีผลใช้บังคับตามกฎหมายได้เพียงใดหรือไม่ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวเห็นว่า มาตรา ๓๙^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้นได้บัญญัติให้เป็นสิทธิของเจ้าของนาผู้ให้เช่าที่จะบอกเลิกการเช่านาเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ของตนเองตามกรณีต่างๆ ที่กฎหมายระบุไว้ได้เพียงแต่การบอกเลิกนั้นจะต้องเป็นไปตามวิธีการที่บทบัญญัตินี้กำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ จะต้องบอกเลิกการเช่านาให้ผู้เช่านาทราบ

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และต้องแจ้งให้คณะกรรมการฯ ทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ส่งหนังสือบอกเลิกการเช่ามาให้ผู้เช่าทราบด้วย ในการนี้หากคณะกรรมการฯ เห็นว่า ผู้ให้เช่าฯ ยังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนและการบอกเลิกนั้นจะทำให้ผู้เช่าฯเดือดร้อน บทบัญญัติมาตรา ๓๙ ก็ได้ให้อำนาจเป็นกรณีพิเศษแก่คณะกรรมการฯ ที่จะยับยั้งการบอกเลิกไว้ได้ไม่เกินสองปี

เมื่อมาตรา ๓๙ ได้บัญญัติให้เป็นสิทธิของผู้ให้เช่าฯ ที่จะบอกเลิกการเช่าฯ ได้ เช่นนี้ กรณีจึงแสดงให้เห็นว่า กฎหมายฉบับนี้ยังได้คำนึงถึงหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ให้เช่าฯ นั้นว่า ยังคงเป็นของผู้ให้เช่าฯ อยู่ด้วย ฉะนั้น การดำเนินการใด ๆ ที่จะขัดขวางการใช้ที่ดินของเจ้าของที่ดินที่แท้จริง จึงต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดข้อจำกัดสิทธิรับรองไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อมาตรา ๓๙ นี้ได้บัญญัติไว้เพียงแต่ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจยับยั้งการบอกเลิกการเช่าฯ ได้ไม่เกินสองปี จึงต้องเข้าใจความหมายของบทบัญญัตินี้เพียงเท่าที่ได้บัญญัติไว้ดังกล่าว โดยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นพ้องกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ที่ว่า ตามมาตรา ๓๙ ประกอบกับมาตรา ๕๐^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าฯ พ.ศ.๒๕๑๗ นั้น คณะกรรมการฯ เพียงแต่มีอำนาจยับยั้งการบอกเลิกการเช่าฯ ได้ไม่เกินสองปี ดังนั้น การที่คณะกรรมการควบคุมการเช่าฯ ประจำตำบลโพหักมีมติให้ยกเลิกการบอกเลิกการเช่าฯ ของผู้ให้เช่าฯ (นายเล้ง แก้วบริสุทธิ์) เพราะไม่เชื่อว่าผู้ให้เช่าฯ จะทำมาด้วยตนเอง และให้ผู้เช่าฯ (นายสังวาล อ่อนกุล) มีสิทธิเช่าฯ ต่อไปอีก ๖ ปี นั้น จึงเป็นมติที่เกินอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ และในกรณีนี้ผู้เช่าฯ จึงไม่อาจนำมติของคณะกรรมการฯ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ไปฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิการเช่าฯ ตามมติดังกล่าวต่อไปได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐

^{๓๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)