เรื่องเสร็จที่ ๒๙๓/๒๕๒๘

บันทึก

เรื่อง ปัญหาตามพระราชบัญญัติการเช่าทีดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔
(กรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิการเช่านาที่จังหวัดราชบุรี ระหว่าง
นายสังวาล อ่อนกุล ผู้เช่านา กับนายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ ผู้ให้เช่านา)

สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร. ๐๙๐๘/๒๗๐๙ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักนายกรัฐมนตรีได้เคยมีหนังสือ[๑] หารือคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิการเช่านา ระหว่างนายสังวาล อ่อนกุล ราษฎร จังหวัดราชบุรี ผู้เช่านา กับนายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ ผู้ให้เช่านา โดยมีข้อเท็จจริงว่า นายสังวาลฯ ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ขอความช่วยเหลือ เนื่องจากนายเลิ่งฯ เจ้าของนาบอกเลิกการเช่านาก่อนครบกำหนด ๖ ปี ตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหัก มีมติเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๒๒ ให้นายสังวาลฯ มีสิทธิ์เช่านาต่อไปตามกฎหมาย โดยวินิจฉัยว่า เจ้าของนาบอกเลิกการเช่านาไม่ถูกต้อง ต่อมา นายเลิ่งฯ บุกรุกเข้าไปในนาที่ให้เช่า นายสังวาลฯ จึงแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนแต่สามารถตกลงกันได้ คู่กรณีทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ณ สถานีตำรวจภูธร อำเภอบางแพ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๒๒ โดยนายเลิ่งฯยินยอมให้นายสังวาลฯ เช่านาต่อไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ครั้นถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๓ นายเลิ่งฯ บอกเลิกการเช่านาอีกเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ซึ่งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักเห็นว่า ได้บอกเลิกการเช่านาเป็นเวลา ๑ ปี ก่อนการเช่านาจะครบกำหนด ๖ ปี ในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๔ อย่างไรก็ดี คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักมีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ให้นายสังวาลฯ มีสิทธิเช่านาต่อไปอีก ๖ ปีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๙ โดยวินิจฉัยว่า นายเลิ่งฯ เจ้าของนามีที่นาจำนวนมาก การที่อ้างว่าต้องการทำนาด้ววตนเองนั้นไม่เป็นความจริง ซึ่งนายเลิ่งฯ มิได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดแต่อย่างใด นายสังวาลฯ จึงเริ่มลงมือทำนาตามมติคณะกรรมการควบคุมการเช่านา โดยทำนาในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ – ๒๕๒๕ แต่เมื่อถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๒๖ นายเลิ่งฯ นำรถไถนาเข้าไปไถนาที่นายสังวาลฯ เช่าทำอยู่ นายสังวาลฯ จึงร้องเรียนขอให้ทางราชการช่วยเหลือด้านคดีความ

สำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหากรณีการร้องเรียนของนายสังวาลฯ เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิการเช่านา ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายเนื่องจากปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ แทนพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ดังนั้น จึงขอหารือปัญหามายังคณะกรรมการกฤษฎีกาดังต่อไปนี้

---

[๑] หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๙๐๙/๓๑๑๕ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๗

๑. การที่นายสังวาลฯ จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิทางแพ่ง(ไม่ประสงค์จะฟ้องบังคับคดีอาญาต่อเจ้าของนา) ให้ได้เช่าทำนาต่อไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ตามมติคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ในขณะที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ยังบมีผลใช้บังคับอยู่นั้น นายสังวาลฯ จะต้องไปร้องขอต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก.ตำบล) ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ เพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งก่อนหรือไม่ เพราะเหตุใด และถ้านายสังวาลฯ จะฟ้องคดีโดยไม่ร้องขอต่อ คชก. ตำบลเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งก่อน จะทำได้หรือไม่ ถ้าทำได้ จะต้องอ้างกฎหมายใด และมาตราใดบ้าง

๒. ตามกรณีดังกล่าวข้างต้น ถ้าข้อเท็จจริงเปลี่ยนเห็นว่า การเช่านาได้ต่อเนื่องมาจนถึงใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยไม่ได้มีการบอกเลิกการเช่านาแต่อย่างใด (ทั้งนี้เมื่อก่อนและหลังใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔) เมื่อเจ้าของนาไม่ยอมให้ผู้เช่านาทำนาต่อไปเช่นนี้ผู้เช่านาจะสามารถฟ้องคดีเรียกร้องสิทธิทางแพ่งให้ได้เช่านาต่อไป (ไม่ประสงค์จะบังคับคดีอาญาต่อเจ้าของนา) ได้เลยหรือไม่ หรือจะต้องไปร้องขอต่อ คชก. ตำบลให้มีมติอย่างใดอย่างหนึ่งเสียก่อน

เรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ[๒] ขอให้สำนักนายกรัฐมนตรีหารือปัญหาทั้ง ๒ ประการดังกล่าวข้างต้นไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย ในฐานะเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ก่อนตามข้อ ๔[๓] แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ฉะนั้น สำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้หารือปัญหาดังกล่าวไปยังกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทยซึ่งแต่ละกระทรวงให้ความเห็นไม่ตรงกัน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

<u>กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เห็นว่า</u>

๑. สำหรับปัญหาประการแรก นายสังวาลฯ จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิทางแพ่งให้ได้เช่าทำนาต่อไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ตามมติคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักได้โดยไม่ต้องร้องขอให้ คชก. ตำบลตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มีมติอีกครั้ง เพราะนายเลิ่งฯ มิได้อุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการเช่านาประจำจังหวัดภายในกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่ทราบมติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักตามมาตรา ๔๓[๔] ประกอบกับมาตรา ๕๐[๕] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗

---

[๒] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร.๐๕๐๑/๙๙๙ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๗

[๓] ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายจะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้มีมติหรือคำสั่ง

[๔] มาตรา ๔๓ คำวินิจฉัยชี้ขาดหรือคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอซึ่งวินิจฉัยหรือสั่งตามมาตรา ๑๙ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ วรรคสอง มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐ มาตรา

ดังนั้น มติของคณะกรรมการดังกล่าวจึงถึงที่สุด นายเลิ่งฯ เจ้าของนาต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนต้องได้รับโทษตามมาตรา ๔๕[๖] ต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๖ ถูกยกเลิก พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มิได้บัญญัติว่า มติที่วินิจฉัยโดยคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ต้องเสียไปแต่อย่างใด มติดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายและมีผลใช้บังคับได้ต่อไป นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ยังมีบทบัญญัติรับรองมติของคณะกรรมการควบคุมการเช่านา ให้มีผลบังคับใช้ต่อไปได้ตามมาตรา ๖๘[๗] และให้สิทธิแก่คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่านาที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยหรือคำสั่งคณะกรรมการควบคุมการเช่านา ที่จะฟ้องหรือร้องต่อศาลตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๗๐[๘] ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายเลิ่งฯ ไม่ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ใช้บังคับ มติคณะกรรมการควบคุมการเช่านาตำบลโพหักจึงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เมื่อนายเลิ่งฯ ไม่ปฏิบัติตามมตินั้น นายสังวาลฯ ก็ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิทางแพ่งให้ได้ทำนาต่อไปได้

๒. สำหรับปัญหาประการที่สอง หากการเช่านาดังกล่าวได้ต่อเนื่องมาโดยไม่มีการบอกเลิกการเช่านาทั้งเมื่อก่อนและหลังใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ การเช่านาดังกล่าวย่อมตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

---

๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๙ หรือมาตรา ๔๒ ผู้มีส่วนได้เสียอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอได้ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยชี้ขาด หรือคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ

[๕] มาตรา ๕๐ ภายในกำหนดสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลขึ้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ตำบลใดที่จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลขึ้นแล้วให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบล

[๖] มาตรา ๔๕ ผู้ใดเรียกหรือรับค่าเช่านาเกินอัตราขั้นสูงที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอกำหนด หรือแสดงรายการปรับปรุงนาตามมาตรา ๒๑ อันเป็นเท็จ หรือฝ่าฝืนมาตรา ๒๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

[๗] มาตรา ๖๘ ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนผู้เช่าและผู้แทนผู้ให้เช่าใน คชก. จังหวัดและ คชก. ตำบล ตามวิธีการที่กำหนดในมาตรา ๑๒ ให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการตามวรรคหนึ่ง มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๗ และมาตรา ๙ มาใช้บังคับ และให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลตามพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในเขตอำนาจของตน โดยให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ คชก. จังหวัดหรือ คชก. ตำบล ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี

[๘] มาตรา ๗๐ คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่านา ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำจังหวัดที่ได้วินิจฉัยหรือมีคำสั่งก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะฟ้องหรือร้องต่อศาล ต้องฟ้องหรือร้องต่อศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยผลของบทเฉพาะกาลมาตรา ๖๖[๙] ถ้าเจ้าของนายไม่ยอมให้ผู้เช่านาทำนาต่อไป ผู้เช่านาจะต้องไปร้องของต่อ คชำ. ตำบลให้มีมติอย่างใดอย่างหนึ่งเสียก่อน ตามมาตรา ๒๒[๑๐] ประกอบกับมาตรา ๑๓ (๒)[๑๑] เมื่อ คชก. ตำบลมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ผู้เช่านา หรือผู้ให้เช่านา อาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลต่อ คชก. จังหวัดได้ ตามมาตรา ๕๖[๑๒] และหากคู่กรณียังไม่พอใจคำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัดอีก ก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลตามมาตรา ๕๗[๑๓] และมาตรา ๕๘[๑๔] เรื่องนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ จะเห็นได้ว่า

---

[๙] มาตรา ๖๖ การเช่านารายใดอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ให้ถือว่าการเช่านารายนั้นเป็นการเช่านาที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

[๑๐] มาตรา ๒๒ ให้การเช่านามีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้และให้ฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม

[๑๑] มาตรา ๑๓ คชก. ตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าเช่าการชำระค่าเช่า ระยะเวลาของการเช่าตลอดจนข้อพิพาทอื่นหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการเช่าตามคำร้องขอของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าและมีคำสั่งใด ๆ ให้ผู้ช่าหรือผู้ให้เช่าปฏิบัติหรือมิให้ปฏิบัติการใดเพื่อให้เกิดผลตามคำวินิจฉัย

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๒] มาตรา ๕๖ ผู้เช่านา ผู้เช่าช่วงนา หรือผู้ให้เช่านาที่เป็นคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่านาอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลต่อ คชก. จังหวัดได้โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก.ตำบลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล แต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ คชก. ตำบลได้มีคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลที่มิได้อุทธรณีดังกล่าวไปยังประธาน คชก.จังหวัดภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล เว้นแต่ คชก. ตำบลจะสั่งเป็นอย่างอื่น ในการให้ทุเลาการปฏิบัติตามคำวนิจิฉัยนั้น คชก. ตำบลจะเรียกให้ผู้อุทธรณ์ทำทันท์บนหรือจัดหาประกันหรือวางเงินประกันตามที่เห็นสมควรก่อนสั่งให้มีการทุเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยก็ได้ ถ้าพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าจะเกิดความเสียหายแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

การที่ คชก. จังหวัดมีคำวินิจฉัยกลับคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลนั้นไม่เป็นเหตุที่จะนำมาฟ้องร้องกันได้ และให้ฝ่ายที่ลงมือทำนาไปตามคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลนั้น ได้ทำนานั้นต่อไปจนกว่าจะเสร็จการเก็บเกี่ยว และให้นำมาตรา ๓๙ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๑๓] มาตรา ๕๗ คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่านาที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัดมิสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัย คชก. จังหวัด แต่จะต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ คชก.จังหวัดมีคำวินิจฉัย

ให้นำมาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับแก่การมีคำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัดโอยอนุโลม

[๑๔] มาตรา ๕๘ ในกรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของ คชก.ตำบลหรือ ชก.จังหวัด ถ้าคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นมิใช่เป็นกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๒ เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อศาลในการพิจารณาของศาล ให้ถือว่าคำวินิจฉัยหรือคำสั่งดังกล่าวเป็นคำชี้ขาดของอนุญาตโตตุลาการโดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาคำพิพากษาตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในประมวลกฎหมายวิธี

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นกฎหมายพิเศษซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่างกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กล่าวคือ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ บัญญัติให้มี คชก. การเช่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตามก็สามารถฟ้องร้องกันได้ ระยะเวลาการเช่าและการบอกเลิกการเช่าก็กำหนดระยะเวลาคราวละไม่น้อยกว่า ๖ ปี และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนมติ คชก. จึงแตกต่างกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญัติเฉพาะกรณีตามมาตรา ๕๓๘[๑๕] แต่มิได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการฯ และการฝ่าฝืนหากไม่เข้าองค์ประกอบความผิดทางอาญาแล้ว จะลงโทษผู้ฝ่าฝืนไม่ได้ดังนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงมีความเห็นว่า กรณีตามข้อหารือนี้ ผู้เช่านาจะต้องไปร้องขอต่อ คชก. ตำบลให้มีมติอย่างใดอย่างหนึ่งเสียก่อน จึงจะดำเนินคดีแพ่งต่อไปได้

<u>กระทรวงมหาดไทย</u> ได้มอบให้กรมอัยการพิจารราให้ความเห็นว่า

๑. สำหรับปัญหาประการแรก การที่คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักมีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ให้นายสังวาล อ่อนกุล เช่านานายเลิ่ง แก้วบริสุทธิ์ ได้อีก ๖ ปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๙ นั้นเป็นกรณีที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๙[๑๖] และมาตรา ๕๐[๑๗] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ เพราะการที่นายเลิ่ง แก้ว

พิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของ คชก.ตำบล หรือ คชก.จังหวัดในกรณีนี้โดยอนุโลม

เมื่อมีผู้ร้องของต่อ คชก.ตำบลหรือ คชก.จังหวัดให้บังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ให้ คชก.ตำบลหรือ คชก.จังหวัดซึ่งได้รับการร้องขอมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลตามวรรคหนึ่งได้ด้วย

[๑๕] มาตรา ๕๓๘ เช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่ ถ้าเช่ามีกำหนดกว่าสามปีขึ้นไปหรือกำหนดตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าไซร้หากมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ท่านว่าการเช่านั้นจะฟ้องร้องให้บังคับคดีได้แต่เพียงสามปี

[๑๖] มาตรา ๓๙ การบอกเลิกการเช่านาเมื่อสิ้นระยะเวลาหกปีตามมาตรา ๕ จะกระทำได้เมื่อผู้ให้เช่านาประสงค์จะใช้นาที่ให้เช่าเพื่อการดังต่อไปนี้ และได้บอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือให้ผู้เช่านาทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(๑) ใช้เพื่อทำการเกษตรด้วยตนเอง

(๒) ใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น

(๓) ใช้เพื่อทำประโยชน์ตามผังเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น หรือ

(๔) ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมในทางเศรษฐกิจตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ให้ผู้ให้เช่านาส่งสำเนาการบอกเลิกการเช่านาตามวรรคหนึ่งพร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านาไปยังคณะกรรมการการเช่านาประจำอำเภอภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งหนังสือบอกเลิกการเช่านาให้ผู้เช่านาทราบและถ้าคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอเห็นว่าผู้ให้เช่านายังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะใช้นาตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และการบอกเลิกการเช่านานั้นจะทำให้ผู้เช่านาเดือดร้อน คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอจะยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาไว้เป็นเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินสองปีก็ได้

[๑๗] โปรดดูเชิงอรรถ (๕)

บริสุทธิ์ บอกเลิกการเช่านาเมื่อสิ้นระยะเวลาหกปี โดยประสงค์จะใช้นาเพื่อทำการเกษตรด้วยตนเอง คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักย่อมมีอำนาจเพียงยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาไว้เป็นเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินสองปี ดังนั้น นายสังวาล อ่อนกุล จึงไม่อาจอ้างมติคณะกรรมการควบคุมการเช่านาตำบลโพหักเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ดังกล่าวไปใช้หรือร้องขอต่อศาลให้บังคับตามมตินั้น รวมทั้ง คชก. ตำบลตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ก็ไม่อาจมีมติให้บังคับตามมติคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหักเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ดังกล่าวด้วย

๒. สำหรับปัญหาประการที่สอง หากข้อเท็จจริงเปลี่ยนเป็นว่าได้มีการเช่านาต่อเนื่องมาถึงขณะใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยไม่มีการบอกเลิกการเช่านา และผู้เช่านายังทำนาในนานั้นต่อไปแล้วผู้เช่านาย่อมได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๒๒[๑๘] มาตรา ๒๖ วรรคสอง[๑๙] และมาตรา ๓๗[๒๐] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และหากผู้เช่านาถูกรบกวนสิทธิการเช่านา ผู้เช่านาก็อาจร้องขอให้ คชก. ตำบลพิจารณาวินิจฉัยได้ ตามมาตรา ๑๓ (๒)[๒๑] และคำสั่ง คชก.ตำบลนี้ จักมีผลตามมาตรา ๕๘[๒๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ด้วยเหตุที่กระทรวงทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันเช่นนี้ สำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือปัญหาดังกล่าวมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อไป

---

[๑๘] โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

[๑๙] มาตรา ๒๖ การเช่านา ให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปีการเช่านารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่าการเช่านารายนั้นมีกำหนดเวลาหกปี

เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ใช้เช่านามิได้บอกเลิกการให้เช่านาตามมาตรา ๓๗ และผู้เช่านายังทำนาในที่นานั้นต่อไป ให้ถือว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวละหกปี

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับแต่การเช่าช่วงนา

[๒๐] มาตรา ๓๗ เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามมาตรา ๒๖ การเช่านาไม่สิ้นสุดลง เว้นแต่ผู้ให้เช่านาประสงค์จะใช้นาที่ให้เช่าเพื่อการดังต่อไปนี้ และได้บอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือให้ผู้เช่านาทราบก่อนล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(๑) ใช้เพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองตามความเหมาะสม

(๒) ใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น

(๓) ใช้เพื่อทำประโยชน์ตามผังเมืองหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น หรือ

(๔) ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมในทางเศรษบกิจตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยร่วมกันกำหนด

ให้ผู้ให้เช่านาส่งสำเนาการบอกเลิกการเช่านาตามวรรคหนึ่งพร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านาไปยัง คชก. ตำบล ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งหนังสือบอกเลิกการเช่านาให้ผู้เช่านาทราบ เมื่อได้รับสำเนาหนังสือบอกเลิกการเช่านาดังกล่าวแล้ว ให้ คชก. ตำบลพิจารณาวินิจฉัย ถ้า คชก. ตำบลเห็นว่า ผู้ให้เช่านายังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะเช่านาตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และการบอกเลิกการช่านานั้นจะทำให้ผู้เช่านาเดือดร้อน คชก. ตำบลจะวินิจฉัยให้ยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเวลาตามที่เห็นสมควรไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสองปีก็ได้

[๒๑] โปรดดูเชิงอรรถ (๑๑)

[๒๒] โปรดดูเชิงอรรถ (๑๔)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาประการแกร นายเลิ่ง แก้วบริสทธิ์ บอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือให้นายสังวาล อ่อนกุล ทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีก่อนสิ้นระยะเวลาการเช่านา โดยระบุว่าประสงค์จะใช้นาเพื่อทำการเกษตรด้วยตนเองและใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น ตามมาตรา ๓๙ (๑) และ (๒)[๒๓]แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ถ้าคณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำตำบลโพหัก เห็นว่า นายเลิ่งฯ ยังไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะใช้นาตามมาตรา ๓๙ (๑) และ (๒) และการบอกเลิกการเช่านานั้น จะทำให้ผู้เช่านาเดือดร้อน คณะกรรมการฯ มีอำนาจตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง[๒๔] ประกอบกับมาตรา ๕๐[๒๕] เพียงแต่จะยับยั้งการบอกเลิกการเช่านาไว้เป็นเวลาตามที่เห็นสมควรได้แต่ไม่เกินสองปี ฉะนั้น การที่คณะกรรมการฯมีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๔ ให้นายสังวาลฯมีสิทธิเช่านาต่อไปอีก ๖ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๙ จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น นายสังวาลฯ จึงไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิการเช่านาต่อไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ตามมติของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวไว้ และเมื่อนายเลิ่งฯ ได้ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งทำไว้ ณ สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๒๒ ซึ่งนายเลิ่งฯ ยินยอมให้นายสังวาลฯ เช่านาต่อไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๕ แล้ว นายเลิ่งฯ ย่อมมีสิทธิเข้าครอบครองที่นาแปลงพิพาทต่อไปได้ นายเลิ่งฯ จึงได้เข้าทำนาแปลงพิพาทตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๒๖ เป็นต้นมา ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาที่หารือมาว่า ถ้านายสังวาลฯ จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องสิทธิการเช่านาต่อไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๙ ตามมติคณะกรรมการฯ จะต้องไปร้องขอต่อ คชก. ตำบลตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ เพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งก่อนหรือไม่ ฯลฯ

๒. สำหรับปัญหาประการที่สอง หากข้อเท็จจริงเปลี่ยนเป็นว่าได้มีการเช่านาต่อเนื่องมาจนถึงใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยไม่มีการบอกเลิกการเช่านา และผู้เช่านายับทำนาในนานั้นต่อไป สิทธิของผู้เช่านาซึ่งได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๕[๒๖] และมาตรา ๓๙[๒๗] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ย่อมได้รับ

---

[๒๓] โปรดดูเชิงอรรถ (๑๖)

[๒๔] โปรดดูเชิงอรรถ (๑๖)

[๒๕] โปรดดูเชิงอรรถ (๕)

[๒๖] มาตรา ๕ การเช่านา ให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปี การเช่านารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่าการเช่านารายนั้นมีกำหนดเวลาหกปี

ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ต่อไป โดยผลของบทเฉพาะกาลมาตรา ๖๖[๒๘] กล่าวคือ เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาหกปี การเช่านาไม่สิ้นสุดลง โดยถือว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกหกปี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๗[๒๙] ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคสอง[๓๐] แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ สิทธิการเช่านาดังกล่าวมิใช่สิทธิทางแพ่งทั่วไป เนื่องจากเป็นสิทธิที่พระราชบัญญัติดังกล่าวคุ้มครองผู้เช่าเป็นกรณีพิเศษ ดังจะเห็นได้ว่า การเช่านาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ว่าจะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม ก็สามารถฟ้องอ้องบังคับคดีกันได้ และพระราชบัญยัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้บัญญัติมาตรการคุ้มครองสิทธิการเช่านาดังกล่าวไว้แตกต่างจากสิทธิทางแพ่งทั่วไป ฉะนั้น เมื่อเจ้าของนาไม่ยอมให้ผู้เช่านาทำนาต่อไป ผู้เช่านาต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด โดยจะต้องขอให้ คชก. ตำบลพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ให้เช่านาขัดขวางการทำนาของผู้เช่าหรือให้ผู้ให้เช่านาออกจากนา ตามมาตรา ๑๓ (๒)[๓๑] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเสียก่อน ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ คชก. ตำบลโดยไม่มีเหตุอันสมควร มีความผิดตามมาตรา ๖๒[๓๒] อย่างไรก็ดี หากผู้ให้เช่านาไม่พอใจคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล ก็มีสิทธิอุทธรณ์ไปยัง คชก.จังหวัด ตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง[๓๓] และถ้าคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัดก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง[๓๔] แต่การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุทะเลาการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คชก.ตำบลหรือคชก.จังหวัด ดังนั้น กรณีที่หารือมานี้ ผู้เช่านาต้องขอให้ คชก.ตำบลพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทและมีคำสั่งตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ก่อน

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่านาตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ให้เช่านามิได้บอกเลิกการให้เช่านาตามมาตรา ๓๙ และผู้เช่านายังทำนาในที่นานั้นต่อไป ให้ถือว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวละหกปี

[๒๗] โปรดดูเชิงอรรถ (๑๖)

[๒๘] โปรดดูเชิงอรรถ (๙)

[๒๙] โปรดดูเชิงอรรถ (๒๐)

[๓๐] โปรดดูเชิงอรรถ (๑๙)

[๓๑] โปรดดูเชิงอรรถ (๑๑)

[๓๒] มาตรา ๖๒ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ คชก. ตำบล หรือ คชก. จังหวัดที่ห้ามมิให้ผู้นั้นขัดขวางการทำนาของผู้มีสิทธิในนาหรือที่ให้ผู้นั้นออกจากนา โดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

[๓๓] โปรดดูเชิงอรรถ (๑๒)

[๓๔] โปรดดูเชิงอรรถ (๑๓)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๒๘