

บันทึก

เรื่อง การตีความปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๓๗๙๖ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๑๘ กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยมีความละเอียดปรากฏตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท.๐๖๐๖/๓๐๙๙ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๑๘ ซึ่งกรมที่ดินมีปัญหาคำถามเกี่ยวกับมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ว่า การเช่าตามมาตรา ๕ นั้นจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ และเกี่ยวกับมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมขายที่นาโดยผู้ให้เช่านาได้แก่ผู้เช่านาทราบอันเป็นการฝ่าฝืนในมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่งและวรรคสองได้หรือไม่ นั้น

บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้พิจารณาตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน และกรมการปกครอง) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพัฒนาที่ดิน และกรมส่งเสริมการเกษตร) เพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับปัญหาตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ เห็นว่า มาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นวิธีการเกี่ยวกับการจดทะเบียนการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๕๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นกฎหมายพิเศษซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการเช่านาโดยเฉพาะ ฉะนั้น การเช่านาเกินกว่าสามปี จึงไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนตามมาตรา ๕๓๘^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากจะมีผู้ขอจดทะเบียนการเช่านาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

^๑ มาตรา ๕ การเช่านา ให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปี การเช่ารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่า การเช่ารายนั้นมีกำหนดเวลาหกปี

เมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่าตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ให้เช่านามิได้บอกเลิกการให้เช่าตามมาตรา ๓๙ และผู้เช่านายังทำนาในที่นาต่อไป ให้ถือว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวละหกปี

^๒ มาตรา ๕๓๘ เช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่ ถ้าเช่ามีกำหนดกว่าสามปีขึ้นไป หรือกำหนดตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าไว้ หากมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ท่านว่าการเช่านั้นจะฟ้องร้องให้บังคับคดีได้แต่เพียงสามปี

พนักงานเจ้าหน้าที่จะจดทะเบียนให้ก็ได้ แต่การจดทะเบียนจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านา เช่น ระยะเวลาการเช่านาจะต้องกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปี นอกจากนั้นผลของการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยประการอื่น ก็ไม่อาจลบล้างสิทธิต่าง ๆ ของผู้เช่านาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านาได้ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การจดทะเบียนเกี่ยวกับการเช่านาจะไร้ประโยชน์ เพราะการจดทะเบียนดังกล่าวยังอาจอ้างเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงได้ เช่น อ้างว่าได้มีการเช่านากันจริง หรืออ้างว่าการเช่านาเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใด เป็นต้น ส่วนปัญหาที่เกี่ยวกับมาตรา ๔๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น เห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีอำนาจตามมาตรา ๗๔^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะตรวจสอบการซื้อขายที่นาเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ ถ้ามีกรณีเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นจะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ดังปรากฏตามมาตรา ๗๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อนึ่ง ตามที่มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้เป็นความว่า ถ้าผู้ใดให้เช่านามิได้แจ้งการขายนาต่อผู้เช่ามาก่อน ผู้เช่ามีสิทธิซื้อนาจากผู้ซื้อคั้นในราคาและวิธีการชำระเงินที่ผู้ซื้อได้ซื้อมานั้น ความดังกล่าวก็เป็นแต่เพียงมาตรการแก้ไขสำหรับกรณีผู้ให้เช่านาหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ผู้เช่านาในการที่จะซื้อที่นานั้นก่อนคนอื่นเท่านั้น มิใช่หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องทำการตรวจสอบว่า เจ้าของนาที่ขายนาหรือที่มาจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นได้ทำการหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือไม่ และเพื่อให้การเป็นไปตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเช่านา ตามประมวลกฎหมาย

^๓ มาตรา ๔๑ ผู้ให้เช่าจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้เช่า ซึ่งเช่าแปลงนั้นทราบพร้อมทั้งราคาที่ขายและวิธีการชำระเงิน และถ้าผู้เช่าแสดงความจำนงจะซื้อนาแปลงนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่แจ้งให้ผู้ให้เช่าต้องขายนาแปลงดังกล่าวให้ผู้เช่าในราคาและตามวิธีการที่ได้แจ้งไว้

ถ้าผู้ให้เช่าจะขายนาให้บุคคลอื่นในราคาและตามวิธีการชำระเงินที่แตกต่างไปจากราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งให้ผู้เช่าทราบตามวรรคหนึ่ง ผู้ให้เช่าต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่งใหม่

ถ้าผู้เช่าไม่แสดงความจำนงจะซื้อนาภายในกำหนดเวลาสามสิบวันหรือปฏิเสธเป็นหนังสือไม่ซื้อนา หรือแสดงความจำนงจะซื้อนาแต่ไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาที่ตกลงกัน ให้ถือว่าผู้เช่าหมดสิทธิที่จะซื้อตามมาตรานี้

ถ้าผู้ให้เช่าขายนาโดยมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ผู้เช่ามีสิทธิซื้อนาจากผู้ซื้อในราคาและตามวิธีการชำระเงินที่ผู้ให้เช่าได้ขายให้แก่ผู้ซื้อ

สัญญาจะซื้อจะขายนาต้องทำเป็นหนังสือ ให้ผู้เช่าแนบแจ้งหรือส่งสำเนาสัญญาให้คณะกรรมการควบคุมการเช่านาประจำอำเภอทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันทำสัญญาจะซื้อจะขาย

^๔ มาตรา ๗๔ ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคู่กรณี และเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็นแล้วให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

ถ้ามีกรณีเป็นที่ควรเชื่อได้ว่า การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นจะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือเป็นที่ควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดจะซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ให้ขอคำสั่งต่อรัฐมนตรี คำสั่งรัฐมนตรีเป็นที่สุด

แฟ่งและพาณิชย์ และตามประมวลกฎหมายที่ดินสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเสนอว่า
ถ้าทางราชการจะพิจารณาวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในเรื่องนี้สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ก็
จะเป็นการสะดวกแก่การปฏิบัติราชการยิ่งขึ้น

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๑๘