

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ด. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๖๔/๒๕๔๘
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๖๒/๒๕๔๘

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๗ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ระหว่าง { นางสมศรี วงศ์รัตนหิรัญ ผู้ฟ้องคดี
คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ ๑
นายชลอ เฉลิมช่วง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๑๙/๒๕๔๕
คดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๙๓/๒๕๔๗ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๑๙ นางเจริญ เฉลิมช่วง
มารดาของนายชลอ เฉลิมช่วง เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๗๐๐ เลขที่ ๑๕๑๗๔
และเลขที่ ๑๕๑๗๕ ตำบลบ้านดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งมีเนื้อที่
รวม ๑๘๔ ไร่ ๓ งาน ๕๐ ตารางวา ได้ตกลงให้ผู้ฟ้องคดีเช่าที่ดินทำนาจำนวน ๑๐๐ ไร่
และในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ตกลงให้ผู้ฟ้องคดีเช่าที่ดินเพิ่มอีก ๕๐ ไร่ รวมเป็น ๑๕๐ ไร่ เมื่อประมาณ
ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ นางเจริญอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีใช้ที่ดินดังกล่าวทำลานตากข้าวเปลือก



/และชุดบ่อ...

และชุดบ่อสำหรับเก็บกักน้ำเลี้ยงปลาจำนวน ๑ บ่อ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ นางเจริญอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำยังฉางสำหรับเก็บข้าวและชุดบ่อสำหรับเก็บกักน้ำเลี้ยงปลาอีก ๑ บ่อ ซึ่งใช้พื้นที่ทั้งหมดประมาณ ๕ ไร่ โดยนายชลอรับทราบมาโดยตลอดและไม่เคยคัดค้านแต่อย่างใด ต่อมานางเจริญถึงแก่ความตายประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีก็ชำระค่าเช่าให้แก่นายชลอตลอดมา โดยนายชลอไม่เคยว่ากล่าวหรือดำเนินการใดๆ กับการที่ผู้ฟ้องคดีชุดบ่อ ทำลานตากข้าวเปลือก และทำยังฉางดังกล่าว จนกระทั่งประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๔ นายชลอประสงค์บอกเลิกการเช่านากับผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกการเช่านาต่อประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลดอนนิมพลี (คชก.ตำบลดอนนิมพลี) โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีใช้ที่ดินเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาหรือการทำประโยชน์ตามมาตรา ๔๗ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่านา หรือทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงหรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก ตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการบอกเลิกการเช่านาต่อ คชก.ตำบลดอนนิมพลีแล้ว และ คชก.ตำบลดอนนิมพลี ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้บอกกล่าวกับนางเจริญก่อนการชุดบ่อเลี้ยงปลาโดยเชื่อโดยสุจริตใจว่านางเจริญเป็นเจ้าของที่ดิน และการชุดบ่อเลี้ยงปลาในครั้งหลัง คชก.ตำบลดอนนิมพลี ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านเจ้าของพื้นที่ ตัวแทนผู้ให้เช่านา และตัวแทนผู้ให้เช่านา ซึ่งเป็นบุคคลในพื้นที่ได้ยืนยันว่าผู้ให้เช่านาได้รับทราบแต่ไม่ได้ว่ากล่าวหรือดำเนินการใดๆ กับผู้ให้เช่านาในขณะนั้น จึงมีมติว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาในการละเมิดหรือใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาโดยไม่ได้รับคำยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ให้เช่านา ไม่เป็นการผิดเงื่อนไขตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ คำร้องของผู้ให้เช่าเป็นอันตกไป แต่นายชลอยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ พิจารณาแล้วเห็นว่า น่าเชื่อได้ว่านายชลอเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามโฉนดเลขที่ ๑๗๐๐ และการชุดบ่อเพื่อนำดินไปถมทำถนนเป็นการกระทำหลังจากนางเจริญได้เสียชีวิตแล้ว จึงมีมติว่าการบอกเลิกการเช่านาของผู้ให้เช่านาเป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย กล่าวคือ แม้นายชลอจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ให้เช่าเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามโฉนด



/เลขที่...

เลขที่ ๑๗๐๐ ก็ตาม แต่ขณะนั้นนางเจริญเป็นผู้มีสิทธิเก็บกินตลอดชีวิต จึงมีสิทธินำที่ดินออกให้เช่าได้ เพราะผู้ให้เช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะผู้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด เมื่อนางเจริญเป็นผู้มีสิทธิให้เช่าที่ดิน ย่อมมีสิทธิอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินทำการขุดบ่อเพื่อทำถนนเป็นทางเข้าออก ที่ดินที่เช่าแทนถนนเดิมซึ่งสถานื่อนามัยเฉลิมพระเกียรติ ๖๐ พรรษา นวมินทราชินี ดอนนิมพลี ได้สร้างไว้กัน และการขุดบ่อเพื่อทำถนน การทำลานตากข้าว การทำยุ้งฉาง ได้กระทำในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ และ พ.ศ. ๒๕๓๗ ก่อนนางเจริญเสียชีวิต โดยนายชลอรับรู้ มาตลอดและไม่เคยคัดค้านหรือโต้แย้งสิทธิของนางเจริญแต่อย่างใด นอกจากนั้น นายชลอ ยังรับเงินค่าเช่าตลอดมานับแต่นางเจริญถึงแก่ความตาย จึงเป็นการยอมรับกรรมสิทธิ์ และตกลงยินยอมโดยปริยาย อีกทั้งผู้ฟ้องคดีไม่เคยกระทำการใดๆ ขึ้นใหม่หลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นายชลอต้องการนำที่ดินไปให้บุคคลอื่นเช่าจึงนำเหตุเดิมซึ่งทราบที่อยู่แล้วมาบอกเลิก การเช่าหากกับผู้ฟ้องคดี อันเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต การบอกเลิกการเช่าของนายชลอ จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และพิพากษาหรือมีคำสั่งว่า การบอกเลิกการเช่าของผู้ให้เช่าเป็นไปโดยไม่ชอบตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า เดิมที่ดินพิพาทตามโฉนดเลขที่ ๑๗๐๐ เลขที่ ๑๕๑๗๔ และเลขที่ ๑๕๑๗๕ เนื้อที่รวม ๑๘๔ ไร่ ๓ งาน ๙๐ ตารางวา เป็นกรรมสิทธิ์ ของนางเจริญ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๑๘ นางเจริญได้ยกที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ นายชลอซึ่งเป็นบุตรชายและจดทะเบียนสิทธิเก็บกินตลอดชีวิตในที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าทำนาในที่ดินแปลงดังกล่าวโดยอ้างว่านางเจริญเป็นผู้อนุญาตให้เช่าทำนา ตลอดไปโดยมิได้ทำสัญญาเช่า และผู้ฟ้องคดีได้จ่ายค่าเช่าให้แก่นางเจริญมาโดยตลอด ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ นายชลอเจ้าของที่ดินมีหนังสือถึงประธาน คชก. ตำบล ดอนนิมพลี ขอยกเลิกการเช่าจำนวน ๑๕๐ ไร่ ระหว่างนายชลอกับนายเกษม วงศ์รัตนหิรัญ (สามีของผู้ฟ้องคดี) ผู้เช่า โดยอ้างว่านายเกษมได้ทำการขุดบ่อเลี้ยงปลาจำนวน ๒ บ่อ และนำดินที่ได้จากการขุดบ่อไปถมที่ทำลานตากข้าวของบุตรซึ่งมีกิจการโรงสีข้าว ทำยุ้งฉาง เก็บข้าวเปลือกให้บุตร และก่อสร้างโรงเก็บธัญพืชของโรงสีข้าว โดยไม่ได้ขออนุญาต



/จากตน...

จากตน คชก. ตำบลดอนนิมพลีได้ประชุมพิจารณาข้อพิพาทในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ โดยที่ประชุมได้พิจารณาเฉพาะกรณีการขุดบ่อเลี้ยงปลา ซึ่งผู้ให้เช่ากล่าวหาว่าผู้เช่ากระทำผิดเงื่อนไขการเช่าโดยใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนา หรือทำประโยชน์ตามมาตรา ๔๗ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่านา หรือทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงไปหรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก ตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้บอกกล่าวกับนางเจริญก่อนการขุดบ่อเลี้ยงปลาโดยเชื่อโดยสุจริตใจว่านางเจริญเป็นเจ้าของที่ดิน และการขุดบ่อเลี้ยงปลาในครั้งหลัง คชก.ตำบลดอนนิมพลี ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านเจ้าของพื้นที่ ตัวแทนผู้เช่านา และตัวแทนผู้ให้เช่านา ซึ่งเป็นบุคคลในพื้นที่ ได้ยืนยันว่าผู้ให้เช่านาได้รับทราบแต่มิได้ว่ากล่าวหรือดำเนินการใดๆ กับผู้เช่านาในขณะนั้น จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาในการละเมิดหรือใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาโดยไม่ได้รับคำยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ให้เช่านา ไม่เป็นการผิดเงื่อนไขตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ คำร้องของผู้ให้เช่าเป็นอันตกไป นายชลอ ได้ยื่นอุทธรณ์มติของ คชก. ตำบลดอนนิมพลี ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ได้เชิญประธาน คชก.ตำบลดอนนิมพลี และคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาให้ถ้อยคำต่อที่ประชุมสรุปได้ดังนี้ (๑) นายวีระศักดิ์ วิเศษรัตน์ ประธาน คชก. ตำบลดอนนิมพลี ให้ถ้อยคำว่านางเจริญได้ให้ผู้ฟ้องคดีเช่าที่ดินพิพาททำนาตลอดไปโดยไม่ได้ทำสัญญาเช่านา ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขุดบ่อประมาณ ๒ ไร่ หลังปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนที่นางเจริญจะเสียชีวิต เพื่อนำดินมาถมทำถนนเข้าออก เนื่องจากถนนเดิมที่เคยใช้เป็นทางเข้าออกถูกสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ ๖๐ พรรษา นวมินทราชินี ดอนนิมพลี สร้างรั้วกั้น และนำเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่านางเจริญได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทให้แก่นายชลอแล้ว เนื่องจากนางเจริญมีที่นาจำนวนมาก ประกอบกับนางเจริญก็ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงได้บอกกล่าวขออนุญาตกับนางเจริญก่อนการขุดบ่อ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตใจว่าที่นาเป็นของนางเจริญ (๒) นายชลอให้ถ้อยคำว่า ตนได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทจากนางเจริญซึ่งเป็นมารดาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ได้บริจาคที่ดินบางส่วนเพื่อก่อสร้างสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ ๖๐ พรรษา นวมินทราชินี ดอนนิมพลี ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการมูลนิธิต่างกันสถานีอนามัย



/เฉลิมพระเกียรติ...

เฉลิมพระเกียรติ ๖๐ พรรษา นวมินทราชินี ดอนฉิมพลี ได้ขอสร้างรั้วกันสถานื่อนามัย จึงทำให้ผู้ที่เคยใช้เส้นทางหน้าสถานื่อนามัยต้องสร้างถนนขึ้นใช้เอง ซึ่งรวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงขุดบ่อนำดินมาถมเป็นถนน โดยขุดเมื่อประมาณปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ภายหลังจากที่นางเจริญเสียชีวิตแล้ว (นางเจริญเสียชีวิตเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐) จึงเป็นไปได้ที่ผู้ฟ้องคดีจะบอกกล่าวขออนุญาตกับนางเจริญก่อนการขุดบ่อดังกล่าว (๓) ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำว่า ตนได้เช่าที่ดินของนางเจริญเพื่อทำนํามาแล้ว นางเจริญเป็นผู้เก็บค่าเช่านาโดยขอเก็บกินตลอดชีวิต เมื่อนางเจริญเสียชีวิต นายทวีเป็นผู้เก็บค่าเช่าแทน และปัจจุบันนายชลอได้ให้ลูกน้องชื่อระเบียบเป็นผู้มาเก็บค่าเช่า การขุดบ่อได้ขุดเมื่อนางเจริญยังมีชีวิตอยู่และนางเจริญเป็นผู้อนุญาตให้ตนขุดบ่อเพื่อทำถนนเป็นทางเข้าออกแทนถนนเดิมที่สถานื่อนามัยได้สร้างรั้วกัน โดยขุดช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๖ จำนวน ๒ บ่อ เนื้อที่ ๒ ไร่ และ ๓ ไร่ สำหรับลานตากข้าวก็ดำเนินการช่วงที่นางเจริญยังมีชีวิตอยู่และเป็นผู้อนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เรียกเอกสารหลักฐานที่นายชลอก่อกล่าวอ้าง ซึ่งนายชลอได้มอบเอกสารให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา ประกอบด้วย (๑) โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๐๐ โดยในสารบัญจดทะเบียนระบุว่า วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๑๘ นายชลอเป็นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากนางเจริญ และจดทะเบียนสิทธิเก็บกินตลอดชีวิตให้แก่นางเจริญ วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๓๕ จดทะเบียนยกเลิกสิทธิเก็บกิน วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๓๖ ได้แบ่งที่ดินบางส่วนก่อสร้างสถานื่อนามัยฯ ดอนฉิมพลี (๒) หนังสือสถานื่อนามัยเฉลิมพระเกียรติ ๖๐ พรรษา นวมินทราชินี ดอนฉิมพลี ที่ ฉช ๐๓๓๓.๑/๕.๑/๒๓๒ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ให้ข้อมูลว่า สถานื่อนามัยฯ ได้เปิดเป็นทางการเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๐ คณะกรรมการมูลนิธิพัฒนาสถานื่อนามัยฯ ได้มาตรวจเยี่ยมสถานื่อนามัยฯ และขอให้นายชลอซึ่งเป็นผู้บริจาคที่ดินในนามของนางเจริญเป็นผู้ประสานงานกับผู้ใช้นนเส้นทางที่ผ่านหน้าสถานื่อนามัยฯ เพื่อก่อสร้างรั้วกันทางทิศตะวันออก โดยก่อนที่จะมีการสร้างรั้วดังกล่าว นายเกษม วงศ์รัตนศิริ ผู้เช่านาข้างเคียงสถานื่อนามัยฯ ได้ใช้ถนนของสถานื่อนามัยฯ เป็นเส้นทางขนข้าวสารและใช้รถกระบะผ่านเข้าออก แต่ปัจจุบันไม่ได้ใช้เพราะได้สร้างถนนของตนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า น่าเชื่อได้ว่านายชลอเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๐๐ และการขุดบ่อเพื่อนำดินไปถมทำถนนเป็นการกระทำหลังจากนางเจริญได้เสียชีวิตแล้ว จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าการบอกเลิกการเช่านาของผู้ให้เช่าเป็นไปโดยชอบ



/ตามมาตรา...

ตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงพิจารณาจากพยานหลักฐานโดยละเอียดรอบคอบแล้ว ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๑๙ นางเจริญได้ให้ผู้ฟ้องคดีเช่าที่ดินโดยแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าเป็นผู้จัดการมรดกของนายเชื่อม เฉลิมช่วง สามีที่เสียชีวิต และเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินที่ดิน เมื่อนางเจริญยกเลิกสิทธิเก็บกินก็ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตจากนางเจริญด้วยวาจาเพื่อทำการขุดบ่อเลี้ยงปลา ทำถนน ลานตากข้าว และยุงฉางเก็บข้าว และนางเจริญก็อนุญาตด้วยวาจา สำหรับการเช่าไม่ได้ทำสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่มีกำหนดระยะเวลาการเช่า ค่าเช่าตามคำนวณจากราคาข้าวในอัตราไร่ละ ๗ ถึง โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ นางเจริญหรือนายชลอไม่ได้ออกหลักฐานใบรับเงินค่าเช่าให้ แต่ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ นายชลอเป็นผู้ออกไปรับเงินค่าเช่าให้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อ คชก. ตำบลดอนนิมพลี ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ มีความตอนหนึ่งว่า ตั้งแต่ครั้งนางเจริญยังมีชีวิตอยู่จนกระทั่งนางเจริญถึงแก่กรรมเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ นายชลอไม่เคยแจ้งให้ทราบว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของนายชลอ แต่ผู้ฟ้องคดีทราบว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของนายชลอ ซึ่งจากคำให้การดังกล่าวแสดงว่าผู้ฟ้องคดีทราบมาโดยตลอดว่าที่ดินเป็นของนายชลอ และครอบครัวของผู้ฟ้องคดีมีความสัมพันธ์และสนิทสนมกันเป็นอย่างดีกับครอบครัวของนางเจริญ เนื่องจากสามีของนางเจริญและบิดาของสามีของผู้ฟ้องคดีเป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจกัน ส่วนนายชลอก็เป็นเพื่อนที่สนิทกับสามีของผู้ฟ้องคดี โดยครอบครัวของนางเจริญได้ให้การอุปถัมภ์ครอบครัวของผู้ฟ้องคดีมาโดยตลอด และเห็นว่าครอบครัวของผู้ฟ้องคดีมีฐานะทางการเงินไม่ดีและรายได้ไม่เพียงพอ จึงแบ่งที่นาของนายชลอให้ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวเช่าทำนาในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยไม่ได้ทำสัญญาเช่าแต่อย่างใด และยังมีมอบให้ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวเก็บค่าเช่านาของผู้เช่ารายอื่นๆ ให้แก่ครอบครัวของนางเจริญอีกด้วย รวมระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีเช่านาประมาณ ๒๕ ปี จึงเป็นไปไม่ได้ที่ผู้ฟ้องคดีจะไม่ทราบว่าที่นาเป็นของนายชลอ เพราะนางเจริญได้ออมนที่นาให้แก่นายชลอก่อนที่จะให้ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวเช่าทำนาเสียอีก และการที่



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีให้อัยคำต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ว่า การขุดบ่อได้ขุดเมื่อนางเจริญยังมีชีวิตอยู่และนางเจริญเป็นผู้อนุญาตให้ตนขุดบ่อเพื่อทำถนนเป็นทางเข้าออกแทนถนนเดิมที่สถานีอนามัยได้สร้างไว้กัน โดยขุดช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๖ จำนวน ๒ บ่อ จำนวนเนื้อที่ ๒ ไร่ และ ๓ ไร่ สำหรับลานตากข้าวก็ดำเนินการช่วงที่นางเจริญยังมีชีวิตอยู่และเป็นผู้อนุญาต นั้น เป็นอัยคำที่ขัดแย้งกับหนังสือสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ ๖๐ พรรษา นวมินทราชินี ดอนนิมพลี ที่ ฉษ ๐๓๓๓.๑/๕.๑/๒๓๒ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และหนังสือการตรวจเยี่ยมสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ ๖๐ พรรษา นวมินทราชินี ดอนนิมพลี ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๕ ที่นายชลอนำมาแสดง ซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่าได้มีการสร้างรั้วเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น การขุดบ่อดังกล่าวจึงเป็นการขุดหลังจากที่นางเจริญเสียชีวิตเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าได้ขออนุญาตจากนางเจริญ และนายชลอได้ทราบข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีขุดบ่อเลี้ยงปลาเพื่อนำดินมาทำถนนเข้าออกที่นาเมื่อเข้าไปดูที่นาประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยก่อนหน้านั้นเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นายชลอได้เข้าไปในที่นาพิพาทยังไม่พบว่ามี การขุดบ่อแต่อย่างใด นายชลอจึงบอกเลิกการเช่านาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า นายชลอ ผู้ให้เช่านาอาจเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งบังคับหรือคำสั่งของศาล จึงมีคำสั่งเรียกนายชลอเข้ามาเป็นคู่กรณีโดยกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งสามแปลงตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีแสดงให้เห็นว่าตลอดเวลาที่เช่าที่ดินทำนาผู้ฟ้องคดีทราบดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่นาและเป็นผู้ให้เช่านา ส่วนนางเจริญเป็นเพียงผู้มีสิทธิเก็บกินในผลประโยชน์จากการเช่าเท่านั้น ไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือมีสิทธิจะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการใดๆ ในที่ดินได้ทั้งสิทธิเก็บกินของนางเจริญได้ถูกยกเลิกไปตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว และที่สำคัญนางเจริญไม่เคยอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขุดบ่อทำถนน ทำลานตากข้าวหรือยุงฉาง อันเป็นการทำให้ที่ดินได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเพียงจะทำการขุดบ่อทำถนน ทำลานตากข้าวและยุงฉางภายหลังจากการสร้างรั้วของสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ ๖๐ พรรษา นวมินทราชินี ดอนนิมพลี ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่นางเจริญเสียชีวิตแล้ว และผู้ฟ้องคดีไม่เคยแจ้งให้



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ไม่เคยได้รับความยินยอมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ประการใด รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่เคยได้รับการบอกกล่าวจากนางเจริญผู้เป็นมารดามาก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มาทราบเองเมื่อประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๔ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกไปดูที่นาดังกล่าวเพราะทราบว่าสามีของผู้ฟ้องคดีเกิดกรณีพิพาทกับนายละออง คุณแก้ว ผู้เช่าที่นาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อทำปอุ้งซึ่งอยู่ติดกัน ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ได้รับอนุญาตจากนางเจริญหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบแล้วไม่คัดค้าน เป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่เป็นความจริง ทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบแล้วไม่คัดค้านก็ดี หรือให้ความยินยอมก็ดี เป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่อาจนำมาใช้ในการต่อสู้เรื่องการบอกเลิกการเช่านา ตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้ การที่ผู้ฟ้องคดีขุดบ่อ ๒ บ่อ นำดินไปถมทำถนน ทำลานตากข้าว ทำยุ้งฉาง และโรงเก็บรถบรรทุกของโรงสีของบุตรของผู้ฟ้องคดี ทำให้พื้นที่นาได้รับความเสียหาย พื้นที่ใช้ปลูกข้าวลดลง หากจะปรับปรุงให้กลับคืนสภาพเป็นที่ใช้ทำนาได้ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและเป็นการยากที่จะทำนาหรือหาผู้อื่นเช่าทำนาได้อีก นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีทำลานตากข้าว ทำยุ้งฉางเก็บข้าว ก็เพื่อกิจการโรงสีของบุตรซึ่งอยู่ห่างจากที่นาประมาณ ๓ กิโลเมตร อันเป็นการทำประโยชน์อย่างอื่นนอกจากการทำนาและได้ประโยชน์ตอบแทนสูงกว่าการทำนามาก แต่ผู้ฟ้องคดียังคงอาศัยสิทธิในการเช่านาเช่นเดิม ซึ่งเป็นการเอาเปรียบผู้ให้เช่านาและผิดวัตถุประสงค์ของการเช่านาตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ การบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นไปโดยชอบแล้วทุกประการ ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นต้นมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เคยปฏิเสธหรือโต้แย้งการเช่านาแต่อย่างใด เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับค่าเช่านาตลอดมา จึงต้องทราบดีว่าใครเช่าที่นาเป็นจำนวนเท่าใด และเป็นไปไม่ได้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิ่งจะทราบเรื่องการขุดบ่อในที่ดินเมื่อประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๔ เพราะขัดกับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้การในการประชุมคชก. ตำบลดอนฉิมพลี เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๔ ว่า มีการขุดมานานแล้ว แต่ผู้เช่ามิได้บอกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบเรื่องการกระทำของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีการตกลงกับนางเจริญมาตลอด และสอดคล้องกับคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ผู้เช่าและคนส่วนใหญ่เข้าใจไปเองว่า



/ที่ดินแปลง...

ที่ดินแปลงดังกล่าวยังเป็นของนางเจริญซึ่งเป็นมารดาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อีกด้วย เมื่อนางเจริญอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖ จำนวน ๑ บ่อ เนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่ ๒ งาน ก็เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้สำหรับทำนาในฤดูแล้งและช่วงที่น้ำเค็มเข้ามาในคลอง กุสงน้ำ โดยผู้ฟ้องคดีชดเชยเพียง ๕๐ เซนติเมตร เท่านั้น ส่วนดินที่ขุดก็นำมาถมเป็นถนนกัน ตามแนวบ่อกักเก็บน้ำและปรับพื้นที่เป็นลานตากข้าวบางส่วน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ นางเจริญอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยเพิ่มอีก ๑ บ่อ เนื้อที่ประมาณ ๓ ไร่ ผู้ฟ้องคดีชดเชย เพียง ๕๐ เซนติเมตร เช่นเดียวกัน เนื่องจากน้ำไม่พอสำหรับการทำนา โดยนำดินที่ขุด และที่ลอกจากคลองกุสงน้ำมาถมเป็นถนน การกระทำดังกล่าวเพื่อให้การทำนาของผู้ฟ้องคดี มีประสิทธิภาพและได้รับประโยชน์จากที่ดินสูงสุด และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะใช้ที่นาเพื่อการดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีก็ชำระค่าเช่าเต็มจำนวนที่ดิน ๑๕๐ ไร่ ตลอดมา ไม่เคยหักออกจากส่วนที่ไม่ได้ เข้าทำนาแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้กระทำผิดตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การเพิ่มเติมว่า การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าขุดบ่อรวม ๒ บ่อ ลึกเพียง ๕๐ เซนติเมตร เพื่อกักเก็บน้ำไว้ทำนาในฤดูแล้งและช่วงที่น้ำเค็มเข้ามาในกุสงน้ำ เป็นการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงขึ้นมาใหม่และไม่ได้เป็นดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เนื่องจาก ที่นาพิพาทมีการทำนามาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยไม่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนน้ำ หรือน้ำเค็มมาก่อน เพราะที่นาพิพาทอยู่ใกล้กับคลองหกวาซึ่งมีขนาดกว้างถึง ๖๐ เมตร มีน้ำไหลตลอดปี และผู้ทำนาข้างเคียงซึ่งเช่าที่นาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๗๕ ไร่ ก็ไม่จำเป็นต้องขุดบ่อเก็บน้ำแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีขุดบ่อที่หนึ่งกว้าง ๔๐ เมตร ยาว ๑๓๐ เมตร ลึก ๑ เมตร และบ่อที่สองกว้าง ๕๐ เมตร ยาว ๕๐ เมตร ลึก ๑ เมตร ขอบบ่อสูงอีก ๑ เมตร ทำให้ที่ดินเสียหายและนำดินไปถมทำลานตากข้าวของโรงสีของบุตรสาวของผู้ฟ้องคดี อันเป็นไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่นของผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ขุดบ่อเพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ทำนาแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้บทบัญญัติในมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ จะกำหนดให้ ผู้ให้เช่านาต้องแจ้งการบอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือต่อผู้เช่านาก็ตาม แต่บทบัญญัติ ในมาตรา ๓๔ วรรคสอง ก็กำหนดให้ประธาน คชก. ตำบลหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก คชก. ตำบล ต้องแจ้งให้ผู้เช่านาที่ถูกบอกเลิกการเช่านาทราบเพื่อคัดค้านการบอกเลิก การเช่านาต่อ คชก. ตำบล ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เมื่อข้อเท็จจริง



/ปรากฏว่า...

ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึง คชก. ตำบลดอนนิมพลี ขอยกเลิกการเช่านาของผู้ฟ้องคดี และต่อมาประธาน คชก. ตำบลดอนนิมพลี ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปชี้แจงต่อที่ประชุม คชก. ตำบลดอนนิมพลี เพื่อคัดค้านการบอกเลิกการเช่านาดังกล่าว ถือได้ว่าการดำเนินการครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของวิธีการบอกเลิกการเช่านาตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ แล้ว และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขุดบ่อเลี้ยงปลาจำนวน ๒ บ่อ และนำดินที่ขุดไปถมที่ทำลานตากข้าวของบุตร ก่อสร้างยังฉางเก็บข้าวเปลือกของบุตรซึ่งมีกิจการโรงสีข้าวรวมทั้งทำโรงเก็บธัญพืชของโรงสีในที่ดินที่เช่า โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิเสธข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่โต้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีกระทำไปเนื่องจากได้รับอนุญาตด้วยวาจาจากนางเจริญซึ่งแท้ที่จริงแล้วการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวมีขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๐ อันเป็นช่วงเวลาหลังจากนางเจริญถึงแก่กรรมไปแล้ว ที่นาที่เช่าจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมีสถานะเป็นผู้ให้เช่าที่นาพิพาทการที่ผู้ฟ้องคดีใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาหรือการทำประโยชน์ตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือเป็นเหตุที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิบอกเลิกการเช่านาได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ไม่เห็นพ้องตามมติของ คชก. ตำบลดอนนิมพลี และมีคำวินิจฉัยว่าการบอกเลิกการเช่าที่นาพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ บังคับให้ผู้ให้เช่านาต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อผู้เช่านาในฐานะคู่สัญญาให้ทราบถึงเจตนาของผู้ให้เช่านาที่ไม่ประสงค์จะให้เช่านาอีกต่อไป และยังคงแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านาด้วย ซึ่งต่างจากการบอกเลิกการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ไม่ได้บัญญัติบังคับไว้ และกฎหมายยังบัญญัติขั้นตอนต่อไปว่า หลังจากการบอกเลิกการเช่านาเป็นหนังสือแล้วต้องส่งสำเนาหนังสือนั้นต่อประธาน คชก. ตำบลเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้แจ้งเป็นหนังสือต่อผู้เช่านาพร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านา แต่กลับข้ามขั้นตอนโดยแจ้ง



/ยกเลิกการ...

ยกเลิกการเช่านาต่อ คชก. ตำบลดอนนิมพลี ตามหนังสือลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการบอกเลิกการเช่านาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และตามสำเนาบันทีกการประชุม คชก. ตำบลดอนนิมพลี ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ก็ไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีขุดบ่อเลี้ยงปลาจำนวน ๒ บ่อ และนำดินที่ขุดไปถมที่ทำลานตากข้าว ก่อสร้างยุ้งฉาง และทำโรงเก็บรถบรรทุก เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๐ อันเป็นช่วงเวลาหลังจากที่นางเจริญถึงแก่กรรมไปแล้วดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย นอกจากนี้ นายวีระศักดิ์ ประธาน คชก. ตำบลดอนนิมพลี ยังให้การในที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ว่าผู้ฟ้องคดีขุดบ่อประมาณ ๒ ไร่ หลังปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนที่นางเจริญจะเสียชีวิตเพื่อนำดินมาถมทำถนนทางเข้าออก และเมื่อพิจารณาจากแผนผังที่ตั้งของสถานที่ตามเอกสารท้ายคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเห็นได้ชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่ต้องผ่านสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ ๖๐ พรรษา นวมินทราชินี ดอนนิมพลี เพื่อเดินทางไปยังตลาดคลอง ๑๖ เมื่อสถานีอนามัยฯ เปิดทำการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีก็ได้ขออนุญาตนางเจริญขุดบ่อนำดินมาถมทำถนนสำหรับรถยนต์ของตนเองแล้ว และผู้ฟ้องคดีมีการใช้รถจักรยานยนต์ผ่านสถานีอนามัยฯ บ้างก่อนที่จะสถานีอนามัยฯ จะสร้างรั้วกัน เมื่อการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้รับความยินยอมจากนางเจริญ ผู้ให้เช่าจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีสิทธิบอกเลิกการเช่านา ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และมีคำสั่งว่าการบอกเลิกการเช่านาของผู้ให้เช่านาเป็นไปโดยไม่ชอบตาม มาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้อุทธรณ์ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ให้เช่านา บอกเลิกการเช่านาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกล่าวอ้างว่าการขุดบ่อเลี้ยงปลาและนำดินมาถมทำถนนสำหรับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความยินยอมจากนางเจริญผู้ให้เช่า จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีสิทธิบอกเลิกการเช่านา นั้น เป็นการเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของผู้ฟ้องคดีเอง โดยศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาพิพากษาไว้โดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแล้ว



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้อุทธรณ์ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะไม่ได้มีหนังสือแจ้งการบอกเลิกการเช่านาให้ผู้เช่านาทราบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้มีหนังสือถึงประธาน คชก. ตำบลดอนนิมพลี และประธาน คชก. ตำบลดอนนิมพลี ได้ส่งสำเนาหนังสือบอกกล่าวให้ผู้เช่านาทราบโดยชอบแล้ว ทั้งผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เช่านาก็ยื่นคำร้องคัดค้านภายในกำหนดระยะเวลาก่อนมีการประชุม คชก. ตำบลดอนนิมพลี และได้เข้าประชุมคัดค้านการบอกเลิกการเช่านาอย่างเต็มที่ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ แล้ว นอกจากนี้ หลังจากที่ คชก. ตำบลดอนนิมพลี มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะ ผู้ฟ้องคดีก็เห็นด้วยกับมติของ คชก. ตำบลดอนนิมพลี ทุกประการ โดยไม่ได้คัดค้านเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดียอมรับในขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ มาโดยตลอด และข้อเท็จจริงในคดีนี้เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับโอนที่ดินจากนางเจริญ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่นางเจริญยังทรงสิทธิ์เก็บกินอยู่จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเมื่อราวปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ให้เช่าที่ดินอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขุดบ่อเลี้ยงปลา จำนวน ๒ บ่อ โดยนำดินที่ขุดไปทำถนน รวมทั้งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำยุ่งฉางเก็บข้าวเปลือกและทำลานตากข้าวเปลือก ต่อมา ราวปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นางเจริญถึงแก่กรรม ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าเช่านามาโดยตลอด แต่ตามพยานหลักฐานเอกสารปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๓๖ ได้มีการจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินให้เป็นที่ดินก่อสร้างสถานีนามัยตำบลดอนนิมพลี และสถานีนามัยตำบลดอนนิมพลีได้มีการสร้างรั้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ทำการขุดบ่อนำดินไปถมทำถนนในที่นาที่เช่า ขณะนั้นนางเจริญได้เสียชีวิตแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่แท้จริงและไม่ได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีกระทำการเช่นนั้นได้ การกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นพฤติการณ์ตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บอกเลิกการเช่านาได้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว



/ข้อเท็จจริง...

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๑๘ นางเจริญ เฉลิมช่วง เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๗๐๐ ตำบลบ้านดอนนิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัด ฉะเชิงเทรา ได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นบุตรของตน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จดทะเบียนสิทธิเก็บกินตลอดชีวิตให้แก่ นางเจริญ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้เช่าที่ดินแปลงดังกล่าวทำนาจำนวนเนื้อที่ประมาณ ๑๐๐ ไร่ จากนางเจริญโดยไม่มีหลักฐานการเช่าเป็นหนังสือตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และเช่าเพิ่มอีก ๕๐ ไร่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๓๕ นางเจริญได้จดทะเบียน เลิกสิทธิเก็บกินในที่ดินแปลงดังกล่าว และในวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๓๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จดทะเบียนแบ่งให้ที่ดินแปลงดังกล่าวบางส่วนให้แก่กระทรวงการคลังเพื่อประโยชน์ ในการสร้างสถานีอนามัยตำบลดอนนิมพลี พร้อมทั้งจดทะเบียนแบ่งแยกในนามเดิมออกเป็น โฉนดเลขที่ ๑๕๑๗๔ และเลขที่ ๑๕๑๗๕ ด้วย เมื่อนางเจริญเสียชีวิตในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดียังคงเช่านาอยู่ต่อไปโดยจ่ายค่าเช่าให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มาโดยตลอด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมประจำตำบลดอนนิมพลี (คชก. ตำบลดอนนิมพลี) ขอยกเลิกการเช่านา จำนวน ๑๕๐ ไร่ ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับนายเกษม วงศ์รัตนหิรัญ (สามีของผู้ฟ้องคดี) ผู้เช่า โดยอ้างว่านายเกษมได้ทำการขุดบ่อเลี้ยงปลาจำนวน ๒ บ่อ และนำดินที่ได้จากการขุดบ่อ ไปถมที่ทำลานตากข้าวของบุตรซึ่งมีกิจการโรงสีข้าว ทำยุ่งฉางเก็บข้าวเปลือกให้บุตร และ ก่อสร้างโรงเก็บรถบรรทุกของโรงสีข้าว โดยไม่ได้ขออนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คชก. ตำบลดอนนิมพลี ได้ประชุมพิจารณาข้อพิพาทในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ โดยที่ประชุมได้พิจารณาเฉพาะกรณีการขุดบ่อเลี้ยงปลาซึ่งผู้ให้เช่า กล่าวหาว่าผู้เช่ากระทำผิดเงื่อนไขการเช่านาโดยใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนา หรือทำประโยชน์ตามมาตรา ๔๗ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่านา หรือทำให้ สภาพของนาเปลี่ยนแปลงไปหรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก ตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ และเห็นว่าผู้ฟ้องคดี ได้บอกกล่าวกับนางเจริญก่อนการขุดบ่อเลี้ยงปลาโดยเชื่อโดยสุจริตใจว่านางเจริญ เป็นเจ้าของที่ดิน และการขุดบ่อเลี้ยงปลาในครั้งหลัง คชก.ตำบลดอนนิมพลี ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านเจ้าของพื้นที่ ตัวแทนผู้เช่านา และตัวแทนผู้ให้เช่านา ซึ่งเป็นบุคคลในพื้นที่ ได้ยืนยันว่าผู้ให้เช่านาได้รับทราบแต่ไม่ได้ว่ากล่าวหรือดำเนินการใดๆ กับผู้เช่านาในขณะนั้น



จึงมีมติ...

จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาในการละเมิดหรือใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาโดยไม่ได้รับคำยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ให้เช่านา ไม่เป็นการผิดเงื่อนไขตาม มาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ คำร้องของผู้ให้เช่าเป็นอันตกไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ อุทธรณ์ มติของ คชก. ตำบลดอนฉิมพลีดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ได้เชิญประธาน คชก. ตำบลดอนฉิมพลี และคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาให้ถ้อยคำต่อที่ประชุม พร้อมทั้งเรียกเอกสารหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้าง คือ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๐๐ และหนังสือสภานีออนามัย เฉลิมพระเกียรติ ๖๐ พรรษา นวมินทราชินี ดอนฉิมพลี ที่ ณช ๐๓๓๓.๑/๕.๑/๒๓๒ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เรื่อง สอบถามข้อมูล มาประกอบการพิจารณาแล้วเห็นว่า น่าเชื่อได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามโฉนดเลขที่ ๑๗๐๐ และการขุดบ่อเพื่อนำดินไปถมทำถนนเป็นการกระทำหลังจากนางเจริญได้เสียชีวิตแล้ว จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าการบอกเลิกการเช่านาของผู้ให้เช่าเป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองชั้นต้นขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ต่อมาศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ว่าการบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ บัญญัติว่า ผู้ให้เช่านาจะบอกเลิกการเช่านาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเช่านาไม่ได้ เว้นแต่ในเหตุดังต่อไปนี้... (๓) ผู้ให้เช่าใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาหรือการทำประโยชน์ตามมาตรา ๔๗ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่านา หรือทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงหรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก... และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การบอกเลิกการเช่านาตามมาตรา ๓๑ (๑) (๒) (๓)



/ (๔) (๕) (๖)...

(๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ผู้ให้เข้านาต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อผู้เข้านาพร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเข้านาและส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวต่อประธาน คชก. ตำบล และพรรคสองบัญญัติว่า ภายในเจ็ดวันนับแต่เมื่อได้รับสำเนาหนังสือตามวรรคหนึ่ง ให้ประธาน คชก. ตำบล หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก คชก. ตำบลแจ้งให้ผู้เข้านาที่ถูกบอกเลิกการเข้านาทราบเพื่อคัดค้านการบอกเลิกการเข้านา ต่อ คชก. ตำบล ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แม้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงประธาน คชก. ตำบลดอนนิมพลี ขอบอกเลิกการเข้านาของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๑ (๓) ประกอบกับมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ เนื่องจากนายเกษม สามีของผู้ฟ้องคดีได้ทำการขุดบ่อเลี้ยงปลา จำนวน ๒ บ่อ นำดินที่ได้จากการขุดบ่อไปถมที่ทำลานตากข้าวของบุตรซึ่งมีกิจการโรงสีข้าว ทำยุ่งฉางเก็บข้าวเปลือกให้บุตร และก่อสร้างโรงเก็บธัญพืชทุกของโรงสีข้าว โดยไม่ได้ขออนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้มีหนังสือบอกเลิกการเข้านาต่อผู้ฟ้องคดีก็ตามแต่โดยที่ในการพิจารณาของ คชก. ตำบลดอนนิมพลี ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ซึ่งคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลดอนนิมพลี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวอาจกระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดี คชก. ตำบลดอนนิมพลี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับฟังคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว การพิจารณาทางปกครองของ คชก. ตำบลดอนนิมพลี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อมีมติกรณีการบอกเลิกการเข้านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำโดยถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้แล้ว และปัญหาที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้มีหนังสือบอกเลิกการเข้านา ต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ นั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยกขึ้นกล่าวอ้างในการคัดค้านการบอกเลิกการเข้านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการพิจารณาของ คชก. ตำบลดอนนิมพลี หรือในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด และก็ไม่ปรากฏว่า



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้หยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นมาวินิจฉัยแต่อย่างใด กรณีจึงมิใช่เหตุที่จะทำให้หมดสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

ปัญหาที่ต้องพิจารณาประการต่อไปมีว่า ผู้ฟ้องคดีใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาหรือการทำประโยชน์ตามมาตรา ๔๗ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่านาหรือทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงหรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก ตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๑๘ นางเจริญเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๗๐๐ ได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นบุตรของตน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จดทะเบียนสิทธิเก็บกินตลอดชีวิตให้แก่นางเจริญ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้เช่าที่ดินแปลงดังกล่าวทำนา จำนวนเนื้อที่ประมาณ ๑๐๐ ไร่ จากนางเจริญโดยไม่มีหลักฐานการเช่าเป็นหนังสือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และเช่าเพิ่มอีก ๕๐ ไร่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๓๕ นางเจริญได้จดทะเบียนเลิกสิทธิเก็บกินในที่ดินแปลงดังกล่าว เมื่อในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ศ. ๒๕๓๔ นางเจริญยังเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินในที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๗๐๐ นางเจริญจึงมีอำนาจจัดการทรัพย์สินโดยนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปให้ผู้ฟ้องคดีเช่าได้ตามมาตรา ๑๔๑๗ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เช่าที่ดินแปลงดังกล่าวโดยมีนางเจริญผู้ทรงสิทธิเก็บกินในที่ดินเป็นผู้ให้เช่า แม้ว่าการเช่านั้นจะไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือก็ตาม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ การเช่าที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๗๐๐ ของผู้ฟ้องคดีจึงมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน แม้ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๓๕ นางเจริญได้จดทะเบียนเลิกสิทธิเก็บกินในที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๗๐๐ แต่ก็ไม่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอก และหาผลทำให้การเช่านาของผู้ฟ้องคดีระงับสิ้นไปไม่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงประธาน คชก. ตำบลดอนฉิมพลี ขอยกเลิกการเช่านา จำนวน ๑๕๐ ไร่ ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับนายเกษม (สามีของผู้ฟ้องคดี) ผู้เช่า โดยอ้างว่านายเกษมทำการขุดบ่อเลี้ยงปลา จำนวน ๒ บ่อ นำดินที่ได้จากการขุดบ่อไปถมที่ทำลาน



/ตากขาว...

ตากข้าวของบุตรซึ่งมีกิจการโรงสีข้าว ทำยังฉางเก็บข้าวเปลือกให้บุตร และก่อสร้างโรงเก็บ
 รถบรรทุกของโรงสีข้าว โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ให้ถ้อยคำต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม
 ๒๕๔๕ และให้การต่อศาลปกครองชั้นต้นในทำนองเดียวกันว่าผู้ฟ้องคดีทำการขุดบ่อ
 นำดินมาถมทำถนน ทำลานตากข้าวและยังฉางเก็บข้าว เมื่อประมาณปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๐
 หลังจากที่นางเจริญเสียชีวิตเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ เนื่องจากสภานีนาภัย
 เณิมพระเกียรติ ๖๐ พรรษา นวมินทราชินี ดอนนิมพลี ก่อสร้างรั้วกันเส้นทาง แต่ผู้ฟ้องคดี
 อ้างว่าเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๖ นางเจริญอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีใช้ที่ดินทำลานตากข้าวเปลือก
 และขุดบ่อจำนวน ๑ บ่อ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ นางเจริญอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำยังฉาง
 เก็บข้าวและขุดบ่ออีก ๑ บ่อ โดยศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าว
 ประกอบกับพยานหลักฐานต่างๆ ในการพิจารณาของ คชก. ตำบลดอนนิมพลี ในการประชุม
 ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริง
 ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่าผู้ฟ้องคดีทำการขุดบ่อและนำดินไปถมทำถนน
 ทำลานตากข้าวเปลือกและยังฉางเก็บข้าว รวมทั้งก่อสร้างโรงเก็บรถบรรทุก ระหว่างปี
 พ.ศ. ๒๕๓๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง หรือกระทำในปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๐
 ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้าง แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏ
 ตามสำเนาบันทึกการประชุม คชก. ตำบลดอนนิมพลี ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๔
 เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ว่า คชก. ตำบลดอนนิมพลี ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านเจ้าของพื้นที่
 ตัวแทนผู้เช่านา และตัวแทนผู้ให้เช่านา ต่างยืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับทราบการ
 ขุดบ่อเลี้ยงปลาครั้งที่สองของผู้ฟ้องคดีแต่มิได้ว่ากล่าวตักเตือนหรือดำเนินการใดๆ
 กับผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น ประกอบกับในหนังสืออุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลดอนนิมพลี
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฉบับลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ได้โต้แย้ง
 ข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพียงแต่อุทธรณ์ว่าตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ
 การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดให้ผู้เช่านาที่ใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจาก
 การทำนาหรือการทำประโยชน์ตามมาตรา ๔๗ ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า



/มิได้รวม...

มิได้รวมไปถึงการที่ผู้ให้เช่าหรือควรจะรู้แต่ไม่ได้คัดค้านดังเช่นการที่ผู้เช่านำที่นาออกให้เช่าช่วงตามมาตรา ๓๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เท่านั้น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิ่งจะมากล่าวอ้างว่าได้รับทราบการชดเชยและนำดินมาถมทำถนน การทำลานตากข้าวและยุ่งฉางเก็บข้าวของผู้ฟ้องคดีเมื่อประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๔ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกไปดูที่นาพิพาท ในชั้นที่ให้การต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นการกล่าวอ้างขึ้นลอยๆ โดยไม่มีพยานหลักฐานแต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างคำยืนยันของผู้ใหญ่บ้านเจ้าของพื้นที่ ตัวแทนผู้เช่า และตัวแทนผู้ให้เช่าได้ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับทราบการชดเชยครั้งที่สองของผู้ฟ้องคดีแต่มิได้กล่าวหรือดำเนินการใดๆ กับผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น ไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะทำการชดเชยครั้งที่สองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ตาม และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับทราบการชดเชยครั้งที่สองของผู้ฟ้องคดีแล้วก็ย่อมอนุมานได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับทราบการชดเชยครั้งแรก และการทำลานตากข้าว ยุ่งฉางเก็บข้าวเปลือก รวมทั้งการก่อสร้างโรงเก็บธัญพืชทุกของผู้ฟ้องคดีด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับทราบว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการต่างๆ ดังที่กล่าวมาแต่ไม่ได้ทักท้วงหรือโต้แย้งคัดค้านเสียในโอกาสแรก ที่อาจจะทำได้ ทั้งยังยอมรับชำระค่าเช่านาจากผู้ฟ้องคดีอีกเป็นเวลาหลายปี ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ความยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีกระทำการดังกล่าวแล้วโดยปริยาย กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาหรือการทำประโยชน์ตามมาตรา ๔๗ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า หรือทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงหรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก ตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ว่าการบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕



/ในส่วนที่...

ในส่วนที่มีมติว่าการบอกเลิกการเช่าหาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยให้มีผลย้อนหลัง นับแต่วันที่มติดังกล่าว

นายบรรพจน์ วิศรุตพิชญ์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายวรารุณ ศิริยุทธ์วัฒนา

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมชาย งามวงศ์ชน

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายมนูญ ปุญญกริยากร

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายธีรรัฐ อร่ามทวีทอง



