



รายงานประจำปี ผู้ตรวจการแผ่นดิน



เรื่องที่ ๑

การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับโอนที่นาโดยผลของกฎหมายหากประสงค์จะนำสินทรัพย์ที่ได้ออกประมูลขายทอดตลาดจะต้องให้ผู้เช่าเดิมใช้สิทธิซื้อทรัพย์สินก่อนหรือไม่

ผู้ร้องเรียนและคณะเคยเป็นเจ้าของที่ดิน และใช้ที่ดินทำการเกษตรเพาะปลูกข้าว ต่อมากลุ่มผู้ร้องเรียนได้นำที่ดินจดทะเบียนจำนองกับผู้ประกอบการโรงสีข้าว และได้เช่าที่ดินเพื่อทำนาโดยตลอด แต่ไม่ได้ไถ่ถอนจำนองจนทำให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกเป็นของผู้ประกอบการโรงสีข้าว หลังจากนั้นผู้ประกอบการโรงสีข้าวได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวไปจดทะเบียนจำนองกับธนาคาร และเมื่อประมาณปี ๒๕๔๐ ธนาคารที่รับจำนองที่ดินประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการหนี้สินต่าง ๆ ของธนาคาร ต่อมากลุ่มผู้ร้องเรียนได้มีหนังสือขอซื้อที่ดินจากหน่วยงานรัฐ แต่มีคดีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับทายาทของผู้ประกอบการโรงสีข้าว กลุ่มผู้ร้องเรียนจึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา โดยสรุปว่า กลุ่มผู้ร้องเรียนจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายเสียก่อน จึงจะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด จากนั้นเมื่อประมาณปี ๒๕๕๖ หน่วยงานรัฐดังกล่าวสิ้นสภาพไปโดยผลของกฎหมาย แต่ยังคงจัดการสินทรัพย์ไม่แล้วเสร็จ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดการสินทรัพย์จึงโอนไปยังหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งเมื่อปี ๒๕๕๙ กลุ่มผู้ร้องเรียนได้ทำหนังสือขอซื้อที่ดินจากหน่วยงานของรัฐที่รับโอนสินทรัพย์ แต่เนื่องจากหน่วยงานเห็นว่าจะต้องนำออกประมูลขายทอดตลาด และหากกลุ่มผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นผู้เช่าที่นาประสงค์จะซื้อที่ดิน สามารถเข้าสู่ราคาในการประมูลขายครั้งนี้ได้ โดยได้กำหนดราคาประมูลเริ่มต้นไว้ที่ประมาณ ๑๑ ล้านบาท

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีที่จำเป็นเร่งด่วน ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว จึงได้เชิญหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมประชุมหาแนวทางแก้ไขปัญห โดยหน่วยงานให้ความเห็นว่า



หน่วยงานไม่เคยมีนิติสัมพันธ์ในการเช่ากับกลุ่มผู้ร้องเรียน หน่วยงานจึงสามารถนำที่ดินออกขายโดยไม่จำเป็นต้องสอบถามกลุ่มผู้ร้องเรียนก่อน แม้กลุ่มผู้ร้องเรียนจะอ้างว่าเป็นผู้เช่าที่นาเดิมและประสงค์จะซื้อทรัพย์สินตามที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดไว้ก็ตาม เนื่องจากหน่วยงานเห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่าพระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การเช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมที่รัฐ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและสหกรณ์นิคมเป็นผู้ให้เช่านั้น ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนให้ผู้ให้เช่าหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่นาจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ตามที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๕๓ วรรคแรก กำหนดว่า ผู้ให้เช่าจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบ โดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงจะขายนา พร้อมทั้งระบุราคาที่จะขายและวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธานคณะกรรมการเช่าที่นาเพื่อเกษตรกรรมตำบล เพื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบภายในสิบห้าวัน และถ้าผู้เช่านาแสดงความจำนงจะซื้อนาเป็นหนังสือยื่นต่อประธานคณะกรรมการเช่าที่นาเพื่อเกษตรกรรมตำบล ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผู้ให้เช่านาต้องขายนาแปลงดังกล่าวให้ผู้เช่านาตามราคาและวิธีการที่แจ้งไว้ การที่หน่วยงานอ้างว่ามีได้อยู่ในฐานะผู้ให้เช่าานั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กลุ่มผู้ร้องเรียนได้มีการนำเงินมาวางเป็นค่าเช่านาต่อสำนักงานวางทรัพย์สินกรมบังคับคดีเรื่อยมา ประกอบกับมีการขึ้นทะเบียนเกษตรกรไว้ซึ่งสามารถตรวจสอบจากสารบบของทางราชการได้ ซึ่งหากรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่ากลุ่มเป็นผู้เช่านาที่แท้จริงย่อมถือได้ว่าการชำระค่าเช่านาให้แก่ผู้ให้เช่าหรือเจ้านั้นตามกฎหมายและเมื่อพิจารณาความในมาตรา ๕๔ ที่กำหนดว่า ถ้าผู้ให้เช่านาขายที่นาไปโดยมิได้

ปฏิบัติตามมาตรา ๕๓ ไม่ว่านานนั้นจะถูกโอนไปยังผู้ใด ผู้เช่านามีสหิซื้อนาจากผู้รับโอนนั้น ตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ผู้รับโอนซื้อไว้หรือตามราคาตลาด ในขณะนั้นแล้วแต่ราคาใด จะสูงกว่ากัน หรือภายในสามปีนับแต่ผู้ให้เช่านาโอนนานั้น และมาตรา ๕๔ วรรคสอง กำหนดว่า ถ้าผู้รับโอนตามวรรคหนึ่งไม่ยอมขายนาให้แก่ผู้เช่านาผู้เช่านาจำรองขอต่อ คณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบล เพื่อวินิจฉัยให้ผู้นั้นขายนาได้ จากบทบัญญัติ ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่กฎหมายบังคับให้ผู้ที่ได้รับโอนที่นาจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอน ของกฎหมาย อีกทั้งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ตรารขึ้นเพื่อเป็นการคุ้มครอง ผลประโยชน์ของผู้เช่านา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ขอให้ หน่วยงานพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติการเช่า ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ รวมถึงขอให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือ ด้านการให้คำแนะนำในส่วนที่เกี่ยวข้อง และขอให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร พิจารณาให้ความช่วยเหลือด้านแหล่งเงินทุนสำหรับกลุ่มชาวบ้านในการขอซื้อ ที่ดินดังกล่าว

ต่อมา หน่วยงานดังกล่าวได้มีหนังสือรายงานผลการดำเนินการตามผลการวินิจฉัย ของผู้ตรวจการแผ่นดิน สรุปว่า หน่วยงานได้ขอความอนุเคราะห์ไปยังคณะกรรมการ เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเช่า ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีข้อเสนอแนะแล้ว นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีหนังสือรายงานผลว่าได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ร้องเรียน ตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ดำเนินการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี และได้รับความร่วมมือจาก ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างดี อีกทั้งยังช่วยลดภาระในการต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ด้วยการใช้ มาตรการทางภายในของฝ่ายปกครองในการจัดการแก้ไขปัญหา ตลอดจนคำนึงถึง กลุ่มผู้ร้องเรียนที่เป็นผู้ประกอบอาชีพทำนา ให้สามารถเข้าถึงแหล่งทำกินได้ด้วยการเช่าซื้อ ที่ดินก่อนที่จะนำออกประมูลขายทอดตลาด