

(ฎีกาย่อ)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9780/2539

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โจทก์

นายถนอม เดชศรี

จำเลย

แพ่ง นิติกรรม โฉม (มาตรา 150)

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (มาตรา 25, 26, 39)

ในกรณีมีที่ดินสาธารณะประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตปฏิรูปที่ดิน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (1) บังคับให้ต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมือง ใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน และให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เฉพาะกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นพลเมืองยังคงใช้ ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หากเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่เลิกใช้ประโยชน์แล้ว ก็ไม่ต้องมีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินสาธารณะประโยชน์เหล่านั้นด้วย โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา 39 ห้าม บุคคลที่ได้รับสิทธิให้ทำกินในที่ดินโดยการปฏิรูปที่ดินโอนสิทธิในที่ดินไปยัง ผู้อื่น ดังนั้น หากมีการทำสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าวกันเองก็เป็นการขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว สัญญาซื้อขายตกเป็นโมฆะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 113 (เดิม)

โจทก์ฟ้องว่า จำเลยได้นำกรุกเข้าไปครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน เขตปฏิรูปที่ดิน โดยจำเลยได้รับโอนที่ดินดังกล่าวด้วยการทำสัญญาซื้อขาย กันเองจากนายเฉลียว โดยมีได้รับอนุญาตจากโจทก์และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ขอให้บังคับจำเลยพร้อมบริวารออกจากที่ดิน ของโจทก์ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์แปลงเลขที่ 260 ระบุว่า ส.ป.ก. ที่ 2 เอ็น 2 อี อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร พร้อมทั้งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินแปลงดังกล่าวและทำให้ที่ดิน กลับอยู่ในสภาพเดิม

จำเลยให้การว่า จำเลยซื้อที่ดินจากนายเฉลียว พิลึก 1 แปลง ซึ่งตั้งอยู่ที่ตำบลนครชุม อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร เนื้อที่ประมาณ 13 ไร่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีวัตถุประสงค์ที่จะให้บังคับหรือส่งเสริมตัวเกษตรกรที่ได้รับผลโดยตรงจากการปฏิรูปที่ดิน การกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงต้องบังคับเอาแก่เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินโดยตรงก่อน

จำเลยเป็นบุคคลภายนอกที่ได้กระทำการโดยสุจริตจึงไม่อาจ ถูกบังคับได้

ขอให้ยกฟ้อง

ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำเลยพร้อมบริวารออกจากที่ดินของโจทก์ ตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงเลขที่ 260 ระบุว่า ส.ป.ก. ที่ 2 เอ็น 2 อี อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร พร้อมทั้งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินแปลงดังกล่าวและทำให้ที่ดิน กลับอยู่ในสภาพเดิม

จำเลยอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์ภาค 2 พิพากษายืน

จำเลยฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “พิเคราะห์แล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ในเบื้องต้น ว่าที่ดินพิพาทตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 9 ตำบลนครชุม อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร เดิมที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งคอกว้างซึ่งพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์แล้ว ในปี 2520 มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2520 ประกาศใช้บังคับ ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กรมที่ดิน ได้แจ้งมายังโจทก์ว่าได้จำหน่ายที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งคอกว้างออกจาก ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์แล้ว โจทก์จึงดำเนินการปฏิรูปที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งคอกว้าง และจัดให้นายเฉลียว พลิก เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตามหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.4-01 เอกสารหมายเลข จ.6 ต่อมาจำเลยได้ซื้อที่ดินพิพาทจากนายเฉลียวในราคา 1,040,000 บาท โดยทำหนังสือสัญญาซื้อขายกันเองและมีได้แจ้งให้โจทก์ทราบเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2533 ตามเอกสารหมายเลข ล.1 จำเลยได้เข้าครอบครองและปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ลงในที่ดินพิพาท ทั้งที่โจทก์ได้แจ้งให้จำเลยระงับการก่อสร้างและขนย้ายออกไปจากที่ดินพิพาทแล้ว

มีปัญหาว่า โจทก์มีสิทธิฟ้องขับไล่จำเลยหรือไม่ จำเลยฎีกาว่า การปฏิรูปที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งคอกว้างไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่มีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนและประกาศเรื่องดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา จึงขัดต่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 ทั้งโจทก์กำหนดเขตอำเภอเมืองกำแพงเพชรทั้งอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินโดยไม่มีการแสดงเหตุจำเป็น ไใด ๆ เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 25 โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลย เห็นว่าตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26 (1) อันเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2520 นั้น บัญญัติว่า “ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก.มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้” บทกฎหมายดังกล่าวบังคับให้ต้องจัดที่ดิน แปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน และให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เฉพาะกรณีที่ในเขตปฏิรูปที่ดินมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และพลเมืองยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่แต่ที่ดินสาธารณประโยชน์

ทุ่งคอกว้าวพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว จึงไม่ต้องมีการจัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ.2520 ย่อมมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งคอกว้าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินอีก โจทก์จึงมีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ทั้งการที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้ที่ดินในเขตท้องที่อำเภอเมือง กำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินก็เป็นไปตามมาตรา 25 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 อันเป็น บทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่าการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตของอำเภอ เป็นหลัก นอกจากนั้นได้ความจากนายสนธยา จันทรนารี พยานโจทก์ซึ่งรับราชการอยู่ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดกำแพงเพชร ตำแหน่งนิติกร 3 ถึงนิติกร 6 ระหว่างปี 2521 ถึง 2530 ว่า พยานมีหน้าที่จัดที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินทุ่งคอกว้าวให้เกษตรกรเข้าทำกิน โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินได้เข้าไปพัฒนาระบบเกษตรกรรมโดยแบ่งแปลงที่ดินออกเป็นแปลงละ 15 ไร่ จัดทำถนนพร้อมคลองส่งน้ำเข้าถึงทุกแปลง จัดทำบัญชีผลการจัดเกษตรกรลงแปลงเกษตรกรรมตามเอกสารหมาย จ.19 เมื่ออนุญาตให้เข้าทำกินแล้วทางราชการจะออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ คือ ส.ป.ก.4-01 ให้ในช่วงที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น ไม่มีผู้ใดร้องเรียนว่าคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจัดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนจำเลยมิได้นำสืบว่าการจัดปฏิรูปที่ดินของโจทก์ดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตรงไหน อย่างไร จึงเห็นว่าการปฏิรูปที่ดินของโจทก์โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับที่ดินพิพาท นั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่นายเฉลียว พิสิทธ์ ซึ่งเป็นบุคคลผู้ได้รับสิทธิให้ทำกินในที่ดินพิพาทโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โอนสิทธิ ดังกล่าวให้แก่จำเลยโดยทำสัญญาซื้อขายกันเองเป็นการขัดต่อบทบัญญัติ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งห้ามบุคคลที่ได้รับสิทธิดังกล่าวโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่น สัญญาซื้อขายดังกล่าวจึงตกเป็นโมฆะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 113 อันเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ทำสัญญา จำเลยจึงไม่มีสิทธิอยู่ในที่ดินพิพาทและโจทก์ย่อมมีสิทธิฟ้องขับไล่จำเลยได้ ที่ศาลอุทธรณ์ภาค 2 พิพากษามานั้นต้องด้วยความเห็นของศาลฎีกา ฎีกาของจำเลยฟังไม่ขึ้น”

พิพากษายืน

(สุประดิษฐ์ หุดะสิงห์ - สุทธิ นิชรโรจน์ - จำลอง สุขศิริ) (* 367)

หมายเหตุ

โปรดพลิกดูความเห็นท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3382/2541