

(ฎีกาย่อ)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3382/2541

นางอรุณ	คงพิทักษ์	โจทก์
นางผัน	คงพิทักษ์ กับพวก	จำเลย

แพ่ง	มรดก	ตกทอด	(มาตรา 1599)
		ทายาทโดยธรรม	(มาตรา 1629)

วิธีพิจารณาความแพ่ง

ฟ้องแย้ง	(มาตรา 177)
ห้ามอุทธรณ์	(มาตรา 224)
ข้อที่ไม่ได้วาทันในศาลล่าง	(มาตรา 249)

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

(มาตรา 30, 39)

คดีที่โจทก์ฟ้องและจำเลยฟ้องแย้งจะอุทธรณ์ฎีกาได้เพียงใดหรือไม่ ต้องแยกพิจารณาคนละส่วน ฟ้องโจทก์ระบุว่าอาวุธปืนพิพาหมีราคา 20,000 บาท ในชั้นอุทธรณ์จำเลยทั้งสามอุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับฟ้องโจทก์แต่เพียงว่า อาวุธปืนพิพาหไม่ใช่ทรัพย์สินมรดก ฉะนั้น ทุนทรัพย์ที่พิพาหในชั้นอุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับฟ้องโจทก์จึงมีเพียง 20,000 บาท ย่อมต้องห้ามมิให้จำเลยอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 224 วรรคหนึ่ง แม้ศาลอุทธรณ์จะวินิจฉัยก็ถือว่าไม่ชอบ และเป็นข้อที่ไม่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในชั้นอุทธรณ์ ต้องห้ามมิให้ ฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 249 วรรคหนึ่ง ศาลฎีกาไม่รับวินิจฉัยให้

ตามสัญญาเช่าซื้อที่ ส.ทำไว้ให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ระบุว่า หากผู้เช่าซื้อถึงแก่กรรมในระหว่างเช่าซื้อ ที่ดินที่เช่าซื้อจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งบัญญัติให้ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ฯลฯ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และเมื่อไม่ปรากฏว่ามีการออกกฎกระทรวงตามกฎหมายมาตราดังกล่าว ส่วนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง (ที่ถูกต้องวรรคหก) ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่เพียงมี การประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษาภายหลังที่ ส.ถึงแก่ความตาย แต่เมื่อสิทธิการเช่าซื้อที่ดินพิพาหได้ตกทอดแก่ทายาทของ ส.ทันทีเมื่อ ส.ถึงแก่ความตายก่อนระเบียบดังกล่าวประกาศใช้แล้ว ระเบียบดังกล่าวจึงนำมาบังคับใช้กับคดีนี้ไม่ได้ จำเลยที่ 1 มารดาของ ส. และจำเลยที่ 2 และที่ 3 บุตรของ ส. เป็นทายาทโดยธรรมของ

ส. ย่อมมีสิทธิได้รับมรดกในสิทธิการเช่าซื้อที่ดินร่วมกับโจทก์ด้วยตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 1629 และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39

โจทก์ฟ้องว่า โจทก์เป็นภริยาของนายสาคร คงพิทักษ์ จำเลยที่ 1 เป็นมารดานายสาคร จำเลยที่ 2 และที่ 3 เป็นบุตรนายสาครที่เกิดจากนางมาลี คงพิทักษ์ นายสาครตาย โจทก์จำเลยทั้งสามตกลงแบ่งปันทรัพย์มรดกบางส่วนของนายสาครเสร็จแล้ว คงเหลือแต่อาวุธปืนลูกซอง 5 นัด 1 กระบอก ราคา 20,000 บาท เงินสินสมรสระหว่างโจทก์กับนายสาครที่ฝากธนาคารกรุงเทพ จำกัด 2 บัญชี เป็นเงินรวม 99,260.30 บาท กับบ้าน 1 หลัง ที่ยังไม่ได้แบ่งปันกันและทรัพย์สินอยู่ในความครอบครองของจำเลยทั้งสาม ต่อมาโจทก์ร้องต่อศาลขอให้ตั้งโจทก์เป็นผู้จัดการมรดก เมื่อศาลตั้งแล้วโจทก์ในฐานะผู้จัดการมรดกจึงแจ้งให้จำเลยทั้งสามส่งมอบทรัพย์สินดังกล่าวแล้วเพื่อแบ่งปันกันหรือมิฉะนั้นให้จำเลยทั้งสามร่วมกันส่งมอบเงินส่วนแบ่งจากราคาอาวุธปืน 5,000 บาท และจากเงินฝากในฐานะเป็นสินสมรส 49,630 บาท และในฐานะทายาท 12,407 บาท รวมทั้งสิ้นเป็นเงิน 67,037 บาท แต่จำเลยทั้งสามเพิกเฉย ขอให้บังคับจำเลยทั้งสามร่วมกันชำระเงิน 67,037 บาท แก่โจทก์พร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าได้ชำระเสร็จ

จำเลยทั้งสามให้การและฟ้องแย้งว่า อาวุธปืนลูกซองพิพาท และบ้านตามฟ้องมิใช่ทรัพย์มรดกส่วนเงินฝากตามฟ้องก็มิใช่สินสมรสระหว่างโจทก์กับนายสาคร แต่ทรัพย์มรดกของนายสาครมีที่ดินโฉนดเลขที่ 10235 และ 11878 และสิทธิการเช่าซื้อที่ดินเลขที่ 55 เนื้อที่ 25 ไร่ ราคา 300,000 บาท ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา แต่โจทก์ในฐานะผู้จัดการมรดกไม่ยอมแบ่งปันทรัพย์มรดกนายสาครให้แก่จำเลยทั้งสาม กลับเบียดบังยกยอกโอนเป็นของโจทก์เพียงผู้เดียว ขอให้ยกฟ้องและบังคับให้โจทก์จดทะเบียนแบ่งที่ดินโฉนดเลขที่ 10235 และ 11878 ให้แก่จำเลยทั้งสามคนละส่วนเท่า ๆ กันกับโจทก์ ให้โจทก์ยื่นคำร้องต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทราแบ่งสิทธิการเช่าซื้อ ที่ดินเลขที่ 55 ให้แก่จำเลยทั้งสามคนละส่วนเท่า ๆ กันกับโจทก์ หากไม่ปฏิบัติให้ถือเอาตามคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนา ถ้าไม่สามารถแบ่งปันทรัพย์มรดกดังกล่าวได้ให้โจทก์ใช้ราคา 525,200 บาท แก่จำเลยทั้งสาม

โจทก์ให้การแก้ฟ้องแย้งขอให้ยกฟ้องแย้ง

ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำเลยที่ 1 ส่งมอบอาวุธปืนลูกซองให้โจทก์เพื่อแบ่งปันระหว่างทายาท ถ้าไม่สามารถแบ่งได้ให้นำมาประเมินระหว่างทายาทแล้วนำเงินมาแบ่งออกเป็น 4 ส่วน โจทก์ได้ 1 ส่วน จำเลยทั้งสามได้คนละ 1 ส่วน ให้โจทก์จดทะเบียนใส่ชื่อจำเลยที่ 2 และที่ 3 เป็นเจ้าของรวมในที่ดินโฉนดเลขที่ 10235 โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน โจทก์ได้ 1 ส่วน ส่วนที่เหลือเป็นของจำเลยที่ 2 และที่ 3 อีกคนละ 1 ส่วน หากโจทก์ไม่ปฏิบัติให้ถือเอาตามคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนา ให้โจทก์ชำระเงิน 34,746.64 บาท แก่จำเลยที่ 2 และที่ 3 ค่าขออื่นตามฟ้องและฟ้องแย้งนอกจากนี้ให้ยก

จำเลยทั้งสามอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์ภาค 1 พิพากษายืน

จำเลยทั้งสามฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “จำเลยทั้งสามฎีกาข้อแรกว่า อาวุธปืนพิพาท ไม่ใช่ทรัพย์สินมรดกของนายสาคร เห็นว่า คดีที่โจทก์ฟ้องและจำเลยฟ้องแย้งจะอุทธรณ์ฎีกาได้เพียงใดหรือไม่ต้องแยกพิจารณาคณะละส่วน เมื่อตามฟ้องโจทก์ระบุว่า อาวุธปืนพิพาทมีราคา 20,000 บาท ในชั้นอุทธรณ์จำเลยทั้งสามอุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับฟ้องโจทก์แต่เพียงว่าอาวุธปืนพิพาท ไม่ใช่ทรัพย์สินมรดก ฉะนั้นทุนทรัพย์ที่พิพาทในชั้นอุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับฟ้องโจทก์จึงมีเพียง 20,000 บาทเท่านั้น ต้องห้ามมิให้จำเลยทั้งสามอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 224 วรรคหนึ่ง ฉะนั้น แม้ศาลอุทธรณ์ภาค 1 จะวินิจฉัยก็ถือว่าไม่ชอบ และเป็นข้อที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในชั้นอุทธรณ์ ต้องห้ามมิให้ ฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 249 วรรคหนึ่ง ศาลฎีกาไม่รับวินิจฉัยให้

จำเลยทั้งสามฎีกาข้อสุดท้ายว่า จำเลยทั้งสามมีสิทธิได้รับมรดก สิทธิการเช่าซื้อที่ดินเลขที่ 55 เห็นว่า ตามสัญญาเช่าซื้อข้อ 10 วรรคหนึ่งระบุว่า “หากผู้เช่าซื้อถึงแก่กรรมในระหว่างเช่าซื้อ ฯลฯ ที่ดินที่เช่าซื้อจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมาตรา 39 บัญญัติว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม ฯลฯ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” แต่ไม่ปรากฏว่ามีการออกกฎกระทรวงตามกฎหมายมาตราดังกล่าวแต่อย่างใด ส่วนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดก สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 เอกสารหมาย จ.16 ข้อ 11 นั้น ก็ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง (ที่ถูกคือวรรคหก) ของพระราช-บัญญัติดังกล่าว แต่เพิ่งจะประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2535 ซึ่งเป็นเวลาภายหลังที่นายสาครถึงแก่ความตาย ซึ่งสิทธิการเช่าซื้อที่ดินเลขที่ 55 นั้นได้ตกทอดแก่ทายาทนายสาครทันทีเมื่อนายสาครถึงแก่ความตายก่อนระเบียบดังกล่าวประกาศใช้แล้ว ดังนั้น ระเบียบดังกล่าวจึงนำมาบังคับใช้กับคดีนี้ไม่ได้ เมื่อจำเลยที่ 1 เป็นมารดานายสาครส่วนจำเลยที่ 2 และที่ 3 เป็นบุตรนายสาครจึงเป็นทายาทโดยธรรมมีสิทธิได้รับมรดกร่วมกับโจทก์ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 1629 และตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39”

พิพากษาแก้เป็นว่า สิทธิการเช่าซื้อที่ดินเลขที่ 55 เป็นมรดกของนายสาครผู้ตายตกทอดแก่จำเลยทั้งสามและโจทก์คนละส่วนเท่า ๆ กัน นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1

(สถิตย์ ไพเราะ ชวลิต ศรีสง่า สุภชัย ภูงาม) (1810)

หมายเหตุ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3382/2541 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2828/2541 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9780/2539 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5773/2534 ซึ่งคำพิพากษามีประเด็นเกี่ยวกับการห้ามมิให้บุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการ

ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ที่เป็นบทบัญญัติตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 คำพิพากษาที่กล่าวทั้งหมดพิจารณาถึงสิทธิที่ได้รับจากการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในลักษณะที่อยู่ในบังคับของมาตรา 39 ทั้งหมด แม้ว่าจะมี พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 30 วรรคหก บัญญัติให้การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อจะโอนแก่กันหรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดแล้วก็ตามแต่ถ้าหากยังไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขกำหนดขึ้นก็จะต้องนำบทบัญญัติของ มาตรา 39 ใช้บังคับ

ด้วยความเคารพในคำพิพากษาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า สิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่เกี่ยวกับที่ดินนั้นมีหลายสิทธิ ดังจะเห็นได้จากการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ตามบทบัญญัติในมาตรา 30 ที่เมื่อผู้ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการที่ออกตามความในมาตรา 19(7) ก่อนที่ ส.ป.ก. จะจัดทำ สัญญาเช่าหรือเช่าซื้อกับเกษตรกร ส.ป.ก. จะให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก. ให้แก่เกษตรกร โดยมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ มีรหัสเรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก. 4-01 ในขั้นแรกนี้สิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกร คือ สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

ต่อมา เมื่อเกษตรกรมีความประสงค์ที่จะเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก. และได้ทำสัญญาเช่าหรือเช่าซื้อกับ ส.ป.ก. แล้ว สิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกรในขั้นที่สองนี้ก็คือ สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และเมื่อเกษตรกรได้ชำระราคาค่าเช่าซื้อจนครบถ้วน และ ส.ป.ก. ได้โอนกรรมสิทธิ์ให้กับเกษตรกรแล้วสิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมจะอยู่ในขั้นตอนสุดท้ายคือเกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ในสิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้ง 3 สิทธิข้างต้น บทบัญญัติตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้บัญญัติถึงการโอนและการตกทอดทางมรดกไว้แตกต่างกัน และบัญญัติไว้ในกฎหมายเพียง 2 สิทธิ คือ สิทธิการเช่าและการเช่าซื้อบัญญัติไว้ให้ใช้บทบัญญัติตามมาตรา 30 วรรคหก และกรรมสิทธิ์หรือสิทธิความเป็นเจ้าของบัญญัติไว้ในมาตรา 39 สำหรับสิทธิการเข้าทำประโยชน์ (ที่ ส.ป.ก. มอบ ส.ป.ก. 4-01) กฎหมายมิได้บัญญัติไว้โดยตรง คงมีบัญญัติไว้เพียงว่า มีสิทธิเข้าทำประโยชน์อยู่ ซึ่งมีอยู่ในคำนิยาม “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ตามมาตรา 4 และมาตรา 30 วรรคห้า

ที่ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา 39 เป็นเรื่องของกรรมสิทธิ์ ที่เกษตรกรได้รับจาก ส.ป.ก. ไปแล้วเท่านั้น ส่วนสิทธิอื่น ๆ กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังอยู่กับ ส.ป.ก. ก็โดยข้อกฎหมายดังนี้

(1) มาตรา 39 ใช้ข้อความว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้” คำว่า “สิทธิในที่ดิน” จึงเป็นประเด็นสำคัญว่า ใน พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นมีความหมายเพียงใด

ในมาตรา 4 คำนี้นิยามคำว่า “เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า “ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน” คำว่า “สิทธิในที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 หมายถึง ผู้มีกรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วยอันได้แก่ผู้มีโฉนดหรือมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) แสดงไว้เป็นหลักฐานทางที่ดิน พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นำมาใช้เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นเจ้าของที่ดินนั้น และนำมาใช้ใน พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินในลักษณะที่เจ้าของ ที่ดินนั้นมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ในมาตรา 29 ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้อำนาจ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินที่เจ้าของที่ดินมีอยู่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นกรณีที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงความเป็นเจ้าของที่ดิน มีข้อบกพร่องให้เจ้าของที่ดินสามารถคงจำนวนที่ดินที่มีอยู่มากกว่าที่กฎหมายกำหนดได้โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใช้คำว่า “สิทธิในที่ดิน” ในกรณีมีการอนุญาตให้คงความเป็นเจ้าของที่ดินไว้เท่าเดิม และถ้าหากทำผิดเงื่อนไขที่กำหนดก็ให้ ส.ป.ก.ดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเพื่อเอา “สิทธิในที่ดิน” นั้นมาจัดที่ดินให้ผู้อื่นต่อไป จึงเป็นเครื่องแสดงให้เห็นอีกส่วนหนึ่งว่า คำว่า “สิทธิในที่ดิน” ตามความหมายใน พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือสิทธิในรูปของกรรมสิทธิ์

ในมาตรา 30 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกร และเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอน “สิทธิในที่ดิน” ก็จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง.....” ตามปกติการจัดที่ดินตามมาตรา 30 จะมุ่งไปสู่การให้เกษตรกรได้มีที่ดิน ทำกินเป็นของตนเอง โดยเช่าซื้อที่ดินจนได้กรรมสิทธิ์ แต่ในบางกรณีถ้าคณะกรรมการเห็นว่าที่ดินนั้นยังไม่สมควรที่โอนกรรมสิทธิ์ไปสู่เกษตรกร ซึ่งอาจจะเกิดจากเหตุผลบางประการ เช่น ควรจะสงวนไว้เพราะอาจมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมหรือมีทรัพยากรที่ดินอันอาจนำมาใช้ได้ในอนาคต คณะกรรมการก็สามารถห้ามมิให้มีการเช่าซื้อได้ พ.ร.บ.การปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในส่วนนี้ ใช้คำว่า “มิให้มีการโอนสิทธิในที่ดิน” ซึ่งก็คือ มิให้มีการเช่าซื้อและมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน นั้นเอง

ในมาตรา 31 เป็นบทบัญญัติที่ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินให้สิทธิกับผู้ได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก.จะขอได้รับการจัดที่ดินเพิ่มขึ้นได้อีกแต่ไม่เกินหนึ่งเท่าของที่ดินที่จัดไว้ตามมาตรา 30(1) หรือ (2) กฎหมายบัญญัติว่า “เกษตรกรผู้ใดต้องการมี “สิทธิในที่ดิน” หรือขอเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเกินกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 30(1) หรือ (2).....” และมาตรา 31 วรรคสาม บัญญัติว่า “คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ผู้ยื่นคำร้องมี “สิทธิในที่ดิน” หรือได้เช่าที่ดินตามที่เห็นสมควร.....ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตเสียได้และจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืน หรือสั่งเลิกการเช่าที่ดิน ดังกล่าวได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร.....” ตามมาตรา 31 นี้ เป็นเครื่องสนับสนุนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า คำว่า สิทธิในที่ดินที่มีอยู่ใน พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง การเป็น เจ้าของในรูปของกรรมสิทธิ์ เพราะคณะกรรมการจะจัดที่ดินให้ได้ตามมาตรา 31 นี้ ได้เพียง 2 กรณี คือ ให้เช่าซื้อที่ดินเพิ่มขึ้นจนได้สิทธิในที่ดิน (กรรมสิทธิ์) หรือให้เช่าที่ดินเพิ่มขึ้น และหากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข เมื่อผู้นั้นได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือได้สิทธิในที่ดินไปแล้วให้คณะกรรมการสั่งเพิกถอนการอนุญาตเสียได้ แต่เมื่อเพิกถอนแล้วเนื่องจากเกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปแล้ว กฎหมายจึงบัญญัติ

ให้ ส.ป.ก. ต้องดำเนินการจัดซื้อและหากไม่ยินยอมก็ดำเนินการเวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต่อไป ซึ่งแตกต่างจากกรณี ได้รับสิทธิการเช่าที่ผู้ขึ้นยังไม่ได้กรรมสิทธิ์ ส.ป.ก. เพียงแต่ส่งเลิกการเช่าที่ดิน ส.ป.ก. ก็สามารถนำที่ดินไปจัดให้ผู้อื่นต่อไปได้

ดังนั้น คำว่า “เจ้าของที่ดิน” และคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเป็นเครื่องแสดงถึงการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นเดียวกัน เพียงแต่คำว่า “เจ้าของที่ดิน” แสดงออกในลักษณะรูปธรรม ส่วนคำว่า “สิทธิในที่ดิน” แสดงออกในลักษณะนามธรรมเท่านั้น

(2) มาตรา 36 ทวิ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม “บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และตามบทบัญญัติในมาตรา 39 ทวิว่า “ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่นมิได้.....”

ตามหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว ผู้ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือมิได้ มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะไปทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นไม่ได้อยู่แล้ว เพราะจะต้องมีการจดทะเบียนโอนแบ่งแยกที่ดินนั้นตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ และถ้าหากพิจารณาว่าเป็นกรณีที่ผู้ขึ้นแบ่งแยกหรือโอนที่ดินโดยที่ ส.ป.ก. ยังเป็นเจ้าของที่ดินอยู่ ถ้าหากผู้ขึ้นดำเนินการอยู่ในระหว่างที่เช่าหรือเช่าซื้อ ก็ต้องห้ามโดยระเบียบตามมาตรา 30 วรรคหก แต่ถ้าเกิดขึ้นก่อนหน้านั้นคืออยู่ระหว่างที่ผู้ขึ้นได้รับสิทธิการเช่าทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-01) ก็เป็นการฝ่าฝืนระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 19(8) แต่ถ้าหากเกษตรกรผู้ขึ้นได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินไปจาก ส.ป.ก. แล้ว เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินแล้ว ย่อมดำเนินการต่าง ๆ ได้ภายใต้หลักกรรมสิทธิ์ เว้นแต่กฎหมายจะได้ห้ามไว้ ซึ่งเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายประสงค์จะให้ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินจนตนได้กรรมสิทธิ์ไปแล้วต้องตกอยู่ภายใต้ของการควบคุมการโอนหรือแบ่งแยกที่ดินให้เล็กลง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงได้บัญญัติห้ามไว้ในมาตรา 39

(3) ข้อสังเกตประการสุดท้ายที่จะชี้ให้เห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา 39 พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 น่าจะใช้บังคับกับผู้ที่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ ส.ป.ก. จัดให้ไปแล้วเท่านั้นโดยไม่นำมาใช้บังคับกับกรณีได้รับอนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. มอบ ส.ป.ก. 4-01 ไว้ เป็นหลักฐาน) ที่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังอยู่กับ ส.ป.ก. ก็คือ การดำเนินการของ ส.ป.ก. มีขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้คือจะต้องคัดเลือกเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเสียก่อน เมื่อคัดเลือกเสร็จก็จะให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อ ในกรณีเช่าซื้อเมื่อเช่าซื้อเสร็จสิ้น ก็จะได้รับกรรมสิทธิ์จาก ส.ป.ก. ไปเป็นของตนเอง หากขั้นตอนของการอนุญาตให้เช่าทำประโยชน์ ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกเริ่มก่อนที่จะเช่าหรือเช่าซื้อจะต้องถูกบังคับโดยบทบัญญัติมาตรา 39 พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ พอเวลาเช่าหรือเช่าซื้อจะถูกบังคับโดยระเบียบที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดตามมาตรา 30 วรรคหก แต่พอเช่าซื้อได้รับกรรมสิทธิ์ไปแล้วกลับต้องตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 39 เช่นเดิม วงจรเช่นนี้คงจะไม่ใช้เหตุผลที่กฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างแน่นอน ดังนั้นการที่กฎหมายมิได้บัญญัติถึงการโอนและตกทอดทางมรดกของสิทธิเช่าทำประโยชน์ โดยเหตุ

ผลใดก็ตาม ก็มิหนำซ้ำจะทำให้สิทธิเข้าทำประโยชน์ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังอยู่กับ ส.ป.ก. ต้องไปอยู่ภายใต้บังคับ มาตรา 39 พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แต่อย่างใด

ทั้งหมดที่ได้กล่าวไว้นั้นเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา 39 พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นข้อห้ามที่ใช้บังคับกับเกษตรกรที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินจาก ส.ป.ก. ไปแล้ว ถ้ากรรมสิทธิ์ในที่ดินยังอยู่กับ ส.ป.ก. จะไม่ใช้บทบัญญัติตามมาตรา 39 นี้ จึงเป็นข้อพิจารณาประการหนึ่ง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5773/2534 เป็นกรณีพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชน นอกจากมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับมาตรา 39 แล้ว ยังมีประเด็นที่พิจารณาเกี่ยวกับการแย่งการครอบครองที่ดิน ซึ่งศาลอาศัยบทบัญญัติมาตรา 37 มาประกอบการพิจารณาว่า ที่ดินมิได้รับการจัดที่ดินไม่มีสิทธิแย่งการครอบครองจากผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินได้ เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินละทิ้งไป การครอบครองก็ตกมาเป็นของ ส.ป.ก. เพื่อจัดให้เกษตรกรที่เหมาะสมต่อไป มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติตามมาตรา 37 เป็นเรื่องที่ห้ามเอกชนยกอายุความต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องของที่ดิน แต่มิได้ห้ามให้มีการยกอายุความขึ้นต่อสู้กันเองระหว่างเอกชนต่อเอกชน ในที่ดินของ ส.ป.ก.

สำหรับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3382/2541 มีประเด็นที่เป็นข้อสังเกตคือ

1. ข้อความในสัญญาเช่าซื้อที่ระบุว่าหากผู้เช่าซื้อตายจะตกทอดทางมรดกกับทายาทตามมาตรา 39 มีผลเพียงใด เพราะคณะกรรมการฯ ได้วางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการโอนและการตกทอดทางมรดกของสิทธิการเช่าและเช่าซื้อไว้แล้ว จะบังคับตามสัญญาหรือใช้ระเบียบฯ

2. ในระหว่างที่คณะกรรมการยังไม่ได้กำหนดระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 30 วรรคหก แต่ได้มีมติคณะกรรมการ ครั้งที่ 3/2534 อนุมัติให้นำหลักเกณฑ์ ตามมติคณะกรรมการ ครั้งที่ 5/2533 มาใช้บังคับกับการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าเช่าซื้อ โดยอนุโลมแล้วนั้นการพิจารณา ของศาลจะนำมาตรา 39 มาใช้บังคับโดยอนุโลมได้หรือไม่

สถิตย์พงษ์ สุขุเกียรติ