

(ฎีกาย่อ)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 561/2542

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โจทก์

นางกา บุญสด จำเลย

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (มาตรา 4)

ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ที่ดินที่จะมีการปฏิรูปที่ดินได้ต้องเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานว่า ส.และบุตรได้ทำหลักฐานยกที่ดินพิพาท ซึ่งมีหลักฐาน ส.ค.1 ให้แก่โจทก์ เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดิน การที่ ส.ได้ครอบครองที่ดินพิพาทตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในท้องที่อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ จะมีผลใช้บังคับจนถึงแก่กรรม หลังจากนั้นจำเลยและบุตรได้ครอบครองที่ดินพิพาทตลอดมา จึงฟังไม่ได้ว่า ส.หรือบุตรได้สละสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทให้โจทก์

โจทก์ฟ้องว่า โจทก์เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2521 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ต่อมาระหว่างวันที่ 10 มิถุนายน 2529 ถึงวันที่ 10 กรกฎาคม 2529 นายสีทา บุญสด สามิจำเลย ซึ่งมีที่ดินอยู่ที่หมู่ที่ 3 ตำบลหนองไผ่ อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ โดยมีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) เลขที่ 40 ได้มาแสดงเจตนาสละสิทธิการครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวต่อโจทก์ โดยประสงค์จะยกที่ดินให้แก่บุตรทั้งสี่คน บุตรจำเลยทั้งสี่คนได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำที่ดินแปลงดังกล่าวมาดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่บุตรจำเลยทั้งสี่ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ประกาศอนุมัติ ให้บุตรจำเลยทั้งสี่ได้รับการคัดเลือกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว จึงถือได้ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ทันที เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2536 จำเลยได้นำหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 40 ดังกล่าวไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดสุรินทร์ สาขาชุมพลบุรี อ้างว่าได้รับมรดกมาจากนายสีทา บุญสด ซึ่งถึงแก่กรรม โจทก์คัดค้าน เจ้าพนักงานที่ดินได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วมีคำสั่ง ให้ออกโฉนดที่ดินแก่จำเลย ขอให้พิพากษาว่าที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีคำสั่งห้ามเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดสุรินทร์ สาขาชุมพลบุรี ออกโฉนดที่ดินให้แก่จำเลย

จำเลยให้การว่า สามิจำเลยไม่เคยสละสิทธิการครอบครองที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ เพื่อนำที่ดินดังกล่าวไปจัดสรรให้แก่บุตรจำเลยทั้งสี่ สามิจำเลยครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตลอดมาจนกระทั่งถึงแก่ความตาย หลังจากนั้นจำเลยและบุตรได้ครอบครองต่อมา ที่ดินในเขตปฏิรูปที่โจทก์จะนำจัดสรรให้ราษฎรทำประโยชน์ได้นั้น ต้องเป็นที่รกร้าง วางเปล่าไม่รวมถึงที่ดินที่มีการแจ้งการครอบครองแล้ว โจทก์ทราบคำสั่งแต่ไม่ยื่นฟ้องภายใน 60 วัน จึงไม่มีอำนาจฟ้อง ขอให้ยกฟ้อง

ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง คำอุทธรณ์นิยมให้เป็นพับ

โจทก์อุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน

โจทก์ฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “พิเคราะห์แล้ว คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามฎีกาของโจทก์ว่านายสีทา บุญสด และบุตรได้สละสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์เพื่อปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ศาลฎีกาเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ที่ดินที่จะมีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ต้องเป็นที่ดินของรัฐหรือ ที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ปรากฏจากคำเบิกความของ นายอำพล กำลังงาม และนายกันศิษฐ์ มะกรวัฒน์ ว่าหากเจ้าของที่ดินที่มี ส.ค.1 ประสงค์จะโอนที่ดินนั้นให้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เจ้าของที่ดินจะต้องทำหนังสือขอสละสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าว แสดงว่าที่ดินมี ส.ค.1 นั้น เจ้าของอาจยินยอมให้ทางราชการนำไปปฏิรูปที่ดินได้ แต่นายอภิชัย ปานเนาว์ นิติกรฝ่ายร้องทุกข์และสอบสวนสิทธิสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยืนยันว่า ได้สอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว ไม่ปรากฏหลักฐาน ว่านายสีทา และบุตรของนายสีทาได้ทำหลักฐานยกที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ การที่นายสีทาได้ครอบครองที่ดินพิพาทตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2521 จะมีผลใช้บังคับจนถึงแก่กรรมเมื่อ พ.ศ. 2533 หลังนายสีทาถึงแก่กรรม จำเลยและบุตรก็ได้ครอบครองที่ดินพิพาทตลอดมา จึงฟังไม่ได้ว่านายสีทาหรือบุตรได้สละสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท ให้โจทก์ ฎีกาโจทก์ฟังไม่ขึ้น”

พิพากษายืน

(สมจิตร ทองประดับ สมบัติ เดียววิศเรศ เสรี ชูณหถนอม) *

หมายเหตุ

แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินตาม ส.ค.1 มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 856-857/2508 วินิจฉัยว่าผู้ที่บุกรุกเบิกกันสร้างเข้าครอบครองที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยได้แจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค.1 ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ย่อมถือได้ว่ามีสิทธิครอบครอง

นอกจากนั้นยังมีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยในแนวเดียวกันว่า ราษฎรผู้มี ส.ค.1 หรือแจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ถือได้ว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามความหมายของบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ในมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่ต้องยื่นคำร้องภายในกำหนดตามมาตรา 12 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 โดยไม่ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์ ในที่ดินนั้น สิทธิของราษฎรนั้นไม่ถูกกระทบกระเทือนและยังคงมีสิทธิขอรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ต่อไป ส่วนในเขต

ปฏิรูปที่ดินนั้น ราษฎรผู้มี ส.ค.1 อยู่ก่อนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรผู้มี ส.ค.1 ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่ถือว่าเป็นการขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งได้พิจารณากรณีร้องทุกข์เกี่ยวกับการนำที่ดินที่ผู้ร้องทุกข์ครอบครองไปจัดให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่ชอบ ว่าถ้าผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและได้แจ้ง การครอบครองตาม ส.ค.1 ไว้ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็ต้องถือว่า ผู้นั้นมีสิทธิขอลอกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไม่มีผลกระทบต่อสิทธิในที่ดินที่เอกชนผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับและได้แจ้งการครอบครองตาม ส.ค.1 ไว้ก่อนที่จะกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน สิทธิในที่ดินของเอกชนยังคงมีอยู่ต่อไปตามกฎหมาย การที่รัฐจะนำที่ดินของเอกชนในเขตปฏิรูปที่ดินมาเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน รัฐมีหนทางจะได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนก็แต่โดยการจัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนเท่านั้น

สำหรับกรณีและผู้ครอบครองที่ดินตาม ส.ค.1 ยินยอมให้ส.ป.ก. นำที่ดินมาปฏิรูปที่ดินตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 561/2542 จะต้อง ปรากฏว่ามีหลักฐานการสละสิทธิการครอบครองที่ดินไว้โดยชัดแจ้งด้วย เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานการสละสิทธิการครอบครองที่ดิน จึงไม่อาจถือว่า ส.ป.ก.ได้ที่ดินดังกล่าวมา อันจะทำให้ ส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิในที่ดินนั้น ตามมาตรา 36 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532

พัชรดี มณีวงศ์