

## ผลของการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. : เป็นโมฆะหรือไม่ ?

เมื่อพูดถึงที่ดิน ส.ป.ก. หลาย ๆ ท่าน ก็อาจเคยได้ยินข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน หรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. ดังกล่าว และมีหลาย ๆ คดี ที่เป็นข่าวซึ่งสังคมให้ความสนใจ เพราะเป็นประเด็นเกี่ยวพันในทางการเมือง

วันนี้... ผู้เขียนจะชวนทุกท่านมาทำความรู้จักกับที่ดิน ส.ป.ก. ให้มากยิ่งขึ้น ทั้งในแง่มุมของผู้มีสิทธิเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. การสิ้นไปซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าว และการตกทอดแก่ทายาท รวมไปถึงคำถามที่หลาย ๆ ท่านอาจสงสัยว่า... สิทธิที่ว่านั้น จะสามารถโอน แบ่งแยก ขาย หรือให้เช่า ได้หรือไม่ ? และผลจะเป็นอย่างไร ?

“ที่ดิน ส.ป.ก.” นั้น ดังที่ทราบกันว่า... เป็นที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้นำเอาที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ ที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรเลิกใช้ร่วมกัน ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่รกร้างว่างเปล่าที่อยู่นอกเขตป่าไม้ถาวร มาจัดสรรให้แก่เกษตรกร ซึ่งผู้ที่ได้รับจัดสรรที่ดินดังกล่าว มิใช่มีอาชีพเป็นเกษตรกรเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่อาจยังต้องมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ด้วย

คุณสมบัติของเกษตรกรผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. นั้น นอกจากจะต้องมีสัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว (ไม่จำเป็นต้องบรรลุนิติภาวะ) แล้ว ยังต้องมีความประพฤติดี มีร่างกายสมบูรณ์สามารถประกอบการเกษตรได้ และจะต้องไม่มีที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือของบุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยแต่ไม่เพียงพอแก่การประกอบเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงชีพด้วย (ข้อ 6 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535)

เมื่อมีผู้ยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. หรือไม่ และผู้นั้นเป็นผู้ที่สามารถประกอบเกษตรกรรมในที่ดินนั้นได้ด้วยตนเองหรือไม่ ก่อนที่จะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบ


ทั้งนี้ คำว่า “เกษตรกร” ดังกล่าว นอกจากหมายถึง ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักแล้ว ยังให้หมายรวมถึง บุคคลผู้ยากจน หรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของเกษตรกร ซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเอง และประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และอีกประการที่สำคัญ คือ เกษตรกรที่จะได้รับสิทธิดังกล่าว จะต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำเพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบมาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535)

ดังนั้น ผู้ที่มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. จึงต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. กำหนดไว้เท่านั้น มิใช่เป็นเพียงเกษตรกรก็จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดินดังกล่าว ดังเช่น... ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 198/2562 กรณีปฏิรูปที่ดินจังหวัด ออกเอกสารสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. โดยเกิดจากความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้มีรายได้ประจำ จึงมิใช่ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และมิใช่ผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรมหรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ผู้ฟ้องคดีจึงขาดคุณสมบัติการเป็นเกษตรกร ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาว่า การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

มีมติเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 198/2562)

ในส่วนของการสิ้นสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. นั้น อาจสิ้นไปด้วยเหตุหลายประการ ตามข้อ 11 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 เช่น การขาดคุณสมบัติ การสละสิทธิ รวมถึงการเสียชีวิตหรือถึงแก่ความตาย

คดีพิพาทที่ผู้เขียนจะนำมาพูดคุยกันในวันนี้ มีประเด็นน่าสนใจ... เกี่ยวกับการสิ้นสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. กรณีผู้ได้รับสิทธิให้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ได้ถึงแก่ความตาย และก่อนตายได้ขายที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้อื่น หลังจากนั้น ทายาทได้ยื่นคำร้องขอรับมรดกสิทธิในที่ดินดังกล่าวต่อจากผู้ตายซึ่งเป็นบิดาของตน

 **เช่นนี้... ใครจะมีสิทธิได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ต่อจากผู้ตาย ?**

คดีนี้... ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นาย พ. ผู้ได้รับจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. ได้ขายที่ดินดังกล่าวให้แก่ นาย ช. ก่อนที่ตนจะเสียชีวิต ซึ่งนาย ช. ก็ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้ว ต่อมา นาย ล. ลูกของผู้ตายได้ไปยื่นคำร้องขอรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต่อจากนาย พ. บิดา โดยปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าเป็นทายาทผู้มีคุณสมบัติที่จะได้สิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ต่อจากบิดาที่เสียชีวิตไปแล้ว จึงได้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้แก่ นาย ล. ซึ่งการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง

นาย ช. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะเห็นว่าตนได้ซื้อที่ดินมาก่อนที่ทายาทจะมาร้องขอรับมรดกสิทธิ และไม่รู้อีกก่อนว่าที่ดิน ส.ป.ก. ซื้อขายกันไม่ได้ โดยขอให้ศาลเพิกถอนหนังสืออนุญาตให้สิทธิในที่ดินดังกล่าวแก่ทายาทของผู้ตาย

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า เมื่อนาย พ. ผู้ได้รับจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. ถึงแก่ความตาย สิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินย่อมสิ้นสุดลงทันที ตามข้อ 11 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535

ปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงสามารถนำที่ดินนั้น ไปจัดให้แก่เกษตรกร ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการฯ กำหนดได้ (มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535)

เมื่อต่อมา นาย ล. บุตรของผู้ตายได้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. 4 - 01 ข แปลงที่ผู้ตายเคยมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ ซึ่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดตรวจสอบแล้วเห็นว่านาย ล. เป็นทายาทของผู้ตาย โดยทายาทคนอื่นซึ่งเป็นบุตรของผู้ตายได้ให้ความยินยอมเป็นหนังสือแล้ว และเป็นเกษตรกรที่มีคุณสมบัติครบถ้วน ตามข้อ 6 ของระเบียบดังกล่าว จึงเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เพื่อให้ความเห็นชอบ ซึ่งเมื่อ คปจ. ให้ความเห็นชอบแล้ว ปฏิรูปที่ดินจังหวัดจึงออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01 ข) แปลงดังกล่าวให้แก่ นาย ล.

การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงชอบด้วย ข้อ 8 ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการออก แก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2540 และตามข้อ 3.2.1 และข้อ 3.3 2) ของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการโอนและการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ได้รับสิทธิ

จากการปฏิรูปที่ดินตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการประชุมครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544

ส่วนกรณีที่นาย ช. ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์ว่า ตนได้ซื้อที่ดินพิพาทจากผู้ตาย โดยไม่ทราบว่าเป็นที่ดินแปลงดังกล่าวไม่สามารถซื้อขายกันได้และจะตกทอดต่อกันโดยการรับมรดกสิทธิเท่านั้น และตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต้องถือว่าผู้ตายขายที่ดินพิพาทและสละการครอบครองที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว นั้น

ศาลอธิบายว่า มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า **ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ประกอบกับ ข้อ 7 (1) ของระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดว่า **เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดินให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมีหน้าที่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเองเต็มความสามารถ และไม่นำที่ดินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่นไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ หรือโดยพฤติกรรมใด ๆ ที่แสดงให้เห็นในลักษณะนั้น****

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้น การซื้อขายที่ดินระหว่างนาย พ. กับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน อันถือว่าเป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้ง โดยกฎหมาย การซื้อขายจึงตกเป็นโมฆะตามมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 551/2562)

เป็นอันว่านาย ช. ไม่มีสิทธิในที่ดินพิพาท เนื่องจากผลของการซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. ตกเป็นโมฆะตามกฎหมาย สิทธิการครอบครองและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจึงเป็นของบุตร ซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของผู้ตายนั่นเอง

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว... นับว่าเป็นประโยชน์ทั้งต่อผู้ที่ประสงค์จะขอรับการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. และทายาทโดยธรรมของผู้ได้รับสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ตลอดจนถึงผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. คุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. นั้น จะต้องเป็นเกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และยังหมายความรวมถึง ผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร ที่ไม่มีที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ และต้องไม่มีอาชีพอันมีรายได้ประจำอื่นที่เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังต้องมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ด้วย

2. สิทธิการครอบครองและเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. จะสิ้นไป หากผู้ได้รับสิทธิถึงแก่ความตาย แต่สิทธิดังกล่าวสามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้

3. สิทธิในการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ผู้ที่ได้รับสิทธิจะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้บุคคลอื่น ไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือให้เข้าทำประโยชน์ไม่ได้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดห้ามไว้ และเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. ที่มุ่งหมายให้ทำประโยชน์ในการเลี้ยงชีพด้วยตนเอง

4. การซื้อขายที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งมีกฎหมายกำหนดห้ามไว้อย่างชัดแจ้งนั้น ผลของการซื้อขายย่อมตกเป็นโมฆะ ไม่สามารถอ้างสิทธิในทางกฎหมายได้ แม้ว่าผู้ซื้อจะได้ซื้อมาโดยสุจริตก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรที่ดิน ส.ป.ก. ยังมีรายละเอียดในส่วนอื่น ๆ อีก ซึ่งผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แล้วพบกับสาระความรู้จากคดีปกครองที่น่าสนใจกันได้ใหม่ในโอกาสหน้านะคะ (ปรึกษาคดีปกครองได้ที่... สายด่วนศาลปกครอง 1355 หรือสนใจอ่านบทความเรื่องอื่น ๆ ได้ที่ [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th) เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

---