

บันทึก

เรื่อง การใช้ที่ดินบริเวณถนนดินแดงปลูกบ้านให้ประชาชนเช่าในราคาต่ำ

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๘๕๓๐/๒๕๙๙ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๙๙ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ทางราชการกระทรวงมหาดไทย ประสงค์จะใช้ที่ดินบริเวณถนนดินแดงจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ประชาชนได้เช่าอยู่อาศัยในอัตราค่าเช่าต่ำ แต่ที่ดินบริเวณนี้เป็นที่ดินที่ได้เวนคืนมาเพื่อใช้ในการเกษตรกรรม จึงสงสัยว่าการที่จะใช้ที่ดินบริเวณนี้เพื่อสร้างอาคารสงเคราะห์อันเป็นการเปลี่ยนวัตถุประสงค์เดิมที่ได้เวนคืนมา เช่นนี้ จะควรดำเนินการในทางกฎหมายได้ประการใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหานี้พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสงเคราะห์ และเทศบาลนครกรุงเทพฯ) แล้ว ปรากฏว่าที่ดินที่กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะใช้ในการสร้างอาคารสงเคราะห์นี้เป็นที่ดินที่กระทรวงมหาดไทยได้มาด้วยการเวนคืนตามที่ได้ปรากฏในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลถนนพญาไท และตำบลสามเสนในอำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลถนนพญาไท และตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๕ ตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ปรากฏวัตถุประสงค์ในการเวนคืนโดยแจ้งชัดว่า “เพื่อใช้เป็นสถานที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล” การที่กระทรวงมหาดไทยจะเอาที่ดินรายนี้มาใช้ในการสร้างอาคารสงเคราะห์ย่อมต้องถือว่าเป็นการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ที่ได้ตราไว้โดยบทกฎหมาย กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓ จึงมีความเห็นว่าสมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้เสนอกฎหมายขอความยินยอมต่อสภาผู้แทนราษฎรในการใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวมาแล้วเสียก่อน อย่างไรก็ตาม กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓ เห็นว่าเรื่องนี้ นับเป็นปัญหาสำคัญและเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติต่อไป จึงเสนอขอให้กรรมการร่างกฎหมายครบคณะพิจารณา

กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าที่ดินบริเวณถนนดินแดงนี้เมื่อได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนมาให้กระทรวงมหาดไทยแล้ว ก็มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินชนิดที่เป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) การใช้ทรัพย์สินประเภทนี้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินนั้น จะใช้เพื่อประโยชน์อย่างใด และจะเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการใช้ไปประการใดเมื่อใดหรือไม่ ก็ย่อมเป็นไปตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน ถ้าการใช้ประโยชน์หรือการ

เปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการใช้นั้นมิใช่เป็นการทำให้สภาพของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเปลี่ยนไปเป็นอย่างอื่นแล้ว ก็หากกฎหมายห้ามหรือจำกัดไว้แต่ประการใดไม่จริงอยู่ได้มีข้อความกล่าวไว้ในกฎหมายบัญญัติให้เวนคืนที่ดินรายนี้มาเป็นของกระทรวงมหาดไทยดังที่กล่าวมาแล้วว่าให้เวนคืนมา “เพื่อใช้เป็นสถานที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล” ก็ตาม แต่ความที่กล่าวไว้นั้นก็เพียงแสดงเหตุแห่งการเวนคืนที่มีความจริงอยู่ในขณะนั้นว่าเพื่อใช้เป็นสถานที่เทมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเท่านั้น ซึ่งก็มิได้มีใครเถียงว่าได้มีเจตนาเป็นอย่างอื่นอำพรางไว้ จะตีความหมายแห่งข้อความดังกล่าวว่าเป็นกฎหมายที่ผูกพันผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินไว้ตลอดกาลว่าจะใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นมิได้ ก็ย่อมจะไม่ชอบด้วยเหตุผล อนึ่ง การที่กระทรวงมหาดไทยจะใช้ที่ดินรายนี้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินไปในทางใดซึ่งมิใช่ในทางใช้เป็นที่เทมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น ก็หาใช่จะเป็นเหตุให้ผู้ใดเสียสิทธิหรือจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ใดที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ไม่ กรรมการร่างกฎหมายครบคณะจึงเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยย่อมจะกระทำไปได้โดยไม่มีความจำเป็นต้องเสนอกฎหมายเพื่อขอความเห็นชอบหรืออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร

กรรมการร่างกฎหมายครบคณะเห็นสมควรกล่าวไว้ด้วยว่า การเสนอความเห็นดังปรากฏข้างต้นนั้น กรรมการฯ ได้วินิจฉัยไปตามแนวทางแห่งกฎหมายอันอยู่ในหน้าที่ของกรรมการฯ หาได้คำนึงตลอดไปถึงความรับผิดชอบมีอยู่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติทางรัฐสภาด้วยไม่ ฉะนั้น หากคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาเห็นว่าการกระทำของกระทรวงมหาดไทยอาจเป็นผลไม่ดีในทางรัฐสภา หรือเห็นว่าจะเป็นอย่างที่ฝ่ายบริหารในกาลต่อไปอาจนำไปใช้ในกรณีหรือในการที่ไม่เหมาะสม หรืออาจก่อให้เกิดเจตนาอำพรางในการเวนคืนที่ดินในวันหน้าต่อไปได้ แล้ว คณะรัฐมนตรีก็อาจหลีกเลี่ยงเหตุเช่นนั้นเสียได้ด้วยการเสนอกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรในรูปพระราชบัญญัติอนุมัติให้กระทรวงมหาดไทยใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้เพื่อสร้างอาคารสงเคราะห์ (ซึ่งผิดไปจากวัตถุประสงค์การเวนคืนเมื่อเริ่มแรก) ได้ ทั้งนี้สมควรประการใดย่อมเป็นปัญหาในทางนโยบายส่วนหนึ่ง

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐