

บันทึก

เรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินระหว่าง
กระทรวงเศรษฐกิจ (กรมรถไฟ) กับกระทรวงมหาดไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาเรื่อง
กระทรวงเศรษฐกิจขอแลกเปลี่ยนที่ดินกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีลงมติให้ส่งมานั้น
แล้ว

๑. ตามโครงการเปลี่ยนแปลงย่านสถานีอุดรดิตถ์ ซึ่งต้องทำการก่อสร้างเพิ่มเติม
เพื่อขยายสถานีให้สมกับความเจริญของท้องที่ และปลูกสร้างโรงงานซ่อมรถจักร บ้านพักของ
เจ้าหน้าที่ต่างๆ กระทรวงเศรษฐกิจจึงใคร่จะได้ที่ดิน ๔ แปลงของกระทรวงมหาดไทย (รวมเนื้อ
ที่ ๒๖,๙๔๔ ตารางวา) อันเป็นที่เหมาะ ฝ่ายกระทรวงมหาดไทยก็ยินยอมตกลงโอนที่ดินให้แก่กรม
รถไฟ แต่ขอให้มีการตอบแทนคือกรมรถไฟจักต้องยกที่ดินทางทิศเหนือของสถานีอุดรดิตถ์ซึ่ง
เดิมเป็นของกระทรวงมหาดไทย (มีเนื้อที่ประมาณ ๓๗,๕๐๐ ตารางวา) ที่กรมรถไฟได้ซื้อไปนั้น
คืนให้แก่กระทรวงมหาดไทย กรมรถไฟก็ยอมตกลงตามความประสงค์ของกระทรวงมหาดไทย

๒. อันที่ดินของกระทรวงมหาดไทยนี้เป็นส่วนหนึ่งแห่งสาธารณสมบัติของ
แผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. ส่วนที่ดินของกรมรถไฟนั้น พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง
พ.ศ. ๒๔๗๔ (มาตรา ๖) บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือที่ดินรถไฟ เว้นไว้แต่จะได้มีประกาศกระแส
พระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าขาดจากเป็นที่ดินรถไฟแล้ว อนึ่งในเรื่องที่ดินรถไฟนั้น มาตรา
เดียวกันนี้วางข้อบังคับไว้ว่า トラบเท่าเวลาที่ยังเป็นที่ดินรถไฟอยู่ ห้ามมิให้ผู้ใดถือกรรมสิทธิ์ใน
นั้นๆ หรือจะยกกำหนดอายุความขึ้นต่อสิทธิของแผ่นดินเหนือที่ดินรถไฟ หรือยึดที่ดินรถไฟก็
ไม่ได้ดูกัน ควรระลึกไว้ว่าพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้
ประกาศมาช้านานก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ (ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ.
๒๔๗๓) ซึ่งมีข้อบังคับว่าด้วยสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ลักษณะเฉพาะสำหรับที่ดินรถไฟที่
กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติปี พ.ศ. ๒๔๖๔ นั้น ก็ละม้ายคล้ายคลึงกับลักษณะเฉพาะสำหรับสา
ธารณสมบัติของแผ่นดินในบัดนี้ จึงเห็นว่าที่ดินรถไฟตกอยู่ในบังคับบทมาตรา ๑๓๐๔ ประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยไม่มีปัญหา เหตุว่า “เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่งสำหรับใช้
เพื่อสาธารณประโยชน์”

๔. ถ้ารับกันตั้งนี้แล้ว มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ย่อมนำมาใช้บังคับแก่กรณีที่ดินสองรายนี้ได้^๑

^๑ มาตรา ๑๓๐๕ มีความว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กัน
มิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

๕. แต่มาตรา ๑๓๐๕ ใช้บังคับแต่ในเมื่อโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือว่าโอนให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยอากรอันจะทำให้แผ่นดินสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เรื่องนี้หาเป็นเช่นนั้นไม่ ความประสงค์อยู่ที่จะแลกเปลี่ยนที่ดินสองรายกันในระหว่างกระทรวงหรือกรมของรัฐบาล ซึ่งในที่สุดแผ่นดินก็ได้สูญเสียกรรมสิทธิ์ไปแต่อย่างใด และจะว่าเป็นการโอนทรัพย์สินก็หาได้ไม่ อันที่จริงเมื่อได้โอนแลกเปลี่ยนเป็นการตอบแทนแล้ว ที่ดินทั้งสองรายก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่นั่นเอง

๖. สรุปรวมความว่า ในการแลกเปลี่ยนนี้ ไม่จำเป็นต้องนำบทมาตรา ๑๓๐๕ มาใช้บังคับ ชอบที่เจ้ากระทรวงทั้งสองจะทำการแลกเปลี่ยนที่ดินและจดทะเบียนได้ตามทางการ โดยปกติมิพักต้องออกกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้เพียงส่วนที่เกี่ยวกับแก่การบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๗. ในชั้นต้นดูประเด็นว่าจะมีข้อยุ่งยากเกี่ยวกับตัวบทพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ โดยที่มาตรา ๖ (๒) กล่าวไว้ชัดว่า ห้ามมิให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรถไฟ เว้นไว้แต่จะได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าที่ดินนั้นขาดจากเป็นที่ดินรถไฟแล้ว แต่ก็เผชิญในมาตรา ๖ (๒) นี้เองบัญญัติว่าข้อบังคับก็ใช้แต่แก่การที่ “เอกชนหรือบริษัทใดๆ” จะถือเอาซึ่งที่ดิน ก็เมื่อในเรื่องนี้

กระทรวงหรือกรมอันเป็นทบวงการเมืองจะเป็นผู้ถือเอาซึ่งที่ดินแล้ว บทมาตรา ๖ (๒) จะใช้บังคับมิได้ การโอนย่อมทำได้โดยวิธีดังระบุมาในข้อ ๖ เบื้องต้น อนึ่งอาจกล่าวเพิ่มเติมได้ว่าบทมาตรา ๖ (๒) นี้ได้ร่างขึ้นด้วยความระมัดระวัง เพื่อว่าเมื่อจะโอนที่ดินรถไฟให้แก่กรมอื่นในรัฐบาลแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องออกพระราชกฤษฎีกาเป็นพิเศษ

(ลงชื่อ) เตือน บุนนาค

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๔๗๙