

บันทึก

เรื่อง ม.ร.ว.หญิงพันธุ์ทิพย์ บริพัตร ฟ้องเรียกที่ดินคืน

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๑๔๘๐/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ส่งเรื่องของกระทรวงคมนาคมซึ่งได้หารือมาว่า เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๖ อันเป็นผลให้กระทรวงคมนาคมกระทำการเวนคืนที่ดินของเอกชนมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ และในการนี้ได้มีที่ดินของ ม.ร.ว.หญิงพันธุ์ทิพย์ บริพัตร เนื้อที่ ๔ ไร่ ๑ งาน ๖ ตารางวา ตามโฉนดที่ ๕๙๗๔ ตำบลคลองตัน อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร อยู่ในเขตเวนคืนด้วย แต่ ม.ร.ว.หญิงพันธุ์ทิพย์ฯ ได้แจ้งว่าการทำเรือแห่งประเทศไทยเมื่อครั้งมีฐานะเป็นสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ อยู่ในสังกัดกระทรวงคมนาคมมิได้ใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืนภายใน ๕ ปี นับตั้งแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามความในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ จึงได้ยื่นเรื่องราวขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนต่อกระทรวงคมนาคม แต่กระทรวงคมนาคมเห็นว่าที่ดินผืนนี้เคยใช้และกำลังใช้เพื่อประโยชน์ของกิจการท่าเรือตามโครงการภายในกำหนด ๕ ปีอยู่แล้ว จึงไม่ยอมคืนให้ ม.ร.ว.หญิงพันธุ์ทิพย์ฯ จึงได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกระทรวงคมนาคมเป็นจำเลยต่อศาล ครั้นเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ศาลฎีกาได้พิพากษาให้กระทรวงคมนาคมคืนที่ดินให้แก่โจทก์ไป จึงเป็นอันว่ากระทรวงคมนาคมจำต้องคืนที่ดินรายนี้ให้แก่โจทก์ไปตามคำพิพากษาของศาล แต่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๓๒ มีความระบุไว้ตอนหนึ่งว่า “การส่งทรัพย์สินคืนเช่นนั้นถ้าจะพึงมี ท่านให้ใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับ” และในมาตรา ๑๓๐๕ นั้นบัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา” และต่อมาเมื่อสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ได้ยกฐานะเป็นองค์การอิสระแล้วมีพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ คุ่มครองในพระราชบัญญัตินั้น มาตรา ๑๑ บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งการทำเรือแห่งประเทศไทยได้มาด้วยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือบทกฎหมายอื่นจะโอนต่อไปมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ” และมาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ทรัพย์สินของการทำเรือแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” กับมาตรา ๓๕ ก็บัญญัติไว้อีกว่า “การทำเรือแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้คือ..... (๕) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์”

กระทรวงคมนาคมจึงได้พิจารณาเห็นว่า เมื่อศาลสูงได้วินิจฉัยชี้ขาดเป็นยุติแล้ว เช่นนี้ ก็ต้องคืนที่ดินรายนี้ให้แก่โจทก์ไป แต่การที่จะคืนที่ดินให้เป็นการขัดกับบทแห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินของ ม.ร.ว.หญิงพันธุ์ทิพย์ บริพัตร รายนี้ ได้ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายเขตท่าเรือกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๔๘๖ ต่อมา ม.ร.ว.หญิงพันธุ์ทิพย์ บริพัตร ได้เป็นโจทก์ฟ้องกระทรวงคมนาคมขอให้คืนที่ดินรายนี้ให้โจทก์ เพราะสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ มิได้ใช้ที่ดินรายนี้เพื่อประโยชน์ของกิจการท่าเรือตามโครงการภายในกำหนดเวลา ๕ ปี ศาลฎีกาตัดสินให้คืนที่ดินรายนี้ให้โจทก์ไป

การทำเรือแห่งประเทศไทยมีความสงสัยในปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องที่จะคืนที่ดินรายนี้ให้แก่โจทก์ เพราะตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งการทำเรือแห่งประเทศไทย ได้มาด้วยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือบทกฎหมายอื่นจะโอนต่อไปมิได้” และมาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ทรัพย์สินของการท่าเรือแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ข้อความตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ นั้น มีความหมายแต่ว่าที่ดินซึ่งการทำเรือแห่งประเทศไทย ได้มาโดยอำนาจกฎหมายบังคับนั้น ห้ามมิให้การทำเรือแห่งประเทศไทยโอนต่อไปโดยนิติกรรมและมาตรา ๑๔ ก็เป็นแต่เพียงบทบัญญัติให้ทรัพย์สินของการท่าเรือแห่งประเทศไทยเป็นเสมือนทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินนั้นชำระหนี้ไม่ได้ เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๗ ซึ่งมีความว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” เหตุที่มีบทบัญญัติในมาตรา ๑๓๐๗ ไว้เช่นนั้นก็เพราะเป็นที่ยอมรับนับถือกันอยู่ว่า รัฐบาลย่อมเป็นผู้พร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลยิ่งกว่าเอกชนอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้มีการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินของแผ่นดิน บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ตามที่กล่าวข้างต้น จึงไม่เกี่ยวกับเรื่องนี้

บทกฎหมายที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้ก็คือกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งแม้มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ จะบัญญัติให้กรรมสิทธิ์โอนไปเป็นของการท่าเรือแห่งประเทศไทยก็ดี แต่การที่กรรมสิทธิ์ที่โอนไปโดยการเวนคืนนั้นก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ ด้วย

ปัญหาที่คงเหลือก็มีอยู่เพียงว่า เมื่อศาลได้พิพากษาให้คืนที่ดินแก่ผู้เวนคืน การที่จะโอนที่ดินคืนให้จะต้องปฏิบัติด้วยวิธีการอย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๗๗ ได้บัญญัติไว้ว่า “....การ

ส่งทรัพย์สินคืนเช่นว่านั้น ถ้าจะพึงมี ท่านให้ใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับ” และในมาตรา ๑๓๐๕ นั้น ก็บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

เพราะฉะนั้น การที่จะคืนที่ดินรายนี้ให้แก่ ม.ร.ว.หญิงพันธุ์ทิพย์ บริพัตรจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของข้อความของมาตรา ๓๒ เช่นกัน แม้จะมีคำพิพากษาให้คืนกล่าวคือจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๕