

บันทึก

เรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ดินสาธารณะสมบัติระหว่างกระทรวงเศรษฐกิจ (กรมรถไฟ)
และกระทรวงกลาโหม (กรมทหารอากาศ)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาเรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ดินระหว่างกรมรถไฟกับกรมทหารอากาศที่บางซื่อ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสนอความเห็น ปรากฏตามหนังสือกรมเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีที่ ฎ.๑๖๒๑/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๕ นั้นแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. กระทรวงกลาโหม (กรมทหารอากาศ) ประสงค์จะได้ที่ดินแปลงหนึ่งซึ่งเป็น ของกระทรวงเศรษฐกิจ (กรมรถไฟ) กระทรวงเศรษฐกิจยินยอมที่จะโอนที่ดินแปลงนั้นให้แก่ กรมทหารอากาศ แต่ขอให้มีการตอบแทนกัน กล่าวคือ กรมทหารอากาศจะต้องโอนที่ดินอีก แปลงหนึ่งซึ่งอยู่ติดต่อกันนั้นให้แก่กรมรถไฟ

๒. สำหรับที่ดินของกระทรวงกลาโหมแปลงนี้ ย่อมเป็นสาธารณะสมบัติของ แผ่นดินตามความในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. ส่วนที่ดินของกรมรถไฟนั้น ปรากฏตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและ ทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ (มาตรา ๖) บัญญัติไว้ว่า ผู้ใดจะได้มาซึ่งที่ดินรถไฟมิได้ เว้นแต่จะได้มี ประกาศกระแสพระบรมราชโองการว่า ที่ดินนั้นได้ขาดจากการเป็นที่ดินรถไฟแล้ว นอกจากนั้นใน มาตราเดียวกัน ยังวางหลักไว้ว่า トラบดที่ยังเป็นที่ดินรถไฟอยู่ ห้ามมิให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น และมีให้ยกกำหนดอายุความขึ้นต่อสิทธิของแผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดที่ดินรถไฟ จักต้องระลึกว่า พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟ พ.ศ. ๒๔๖๔ นี้ได้ออกใช้ก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย์ บรรพ ๔ เป็นเวลานานแล้วประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ออกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๓ และได้วางบทบังคับเรื่องสาธารณะสมบัติไว้ หลักเกณฑ์โดยละเอียดซึ่งพระราชบัญญัติจัด วางการรถไฟ พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้วางไว้เฉพาะเรื่องที่ดินรถไฟก็คล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์เรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เวลานี้ ไม่ต้องสงสัยว่า ที่ดินรถไฟ

ณ บัดนี้จะต้องตกอยู่ภายในบทบังคับของมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์เพราะว่าเป็น “ทรัพย์สินของแผ่นดินชนิดหนึ่ง ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์”

๔. ถ้ายอมรับเช่นนี้แล้ว มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ ย่อมใช้บังคับในเรื่องที่ดินทั้ง ๒ แปลงนี้ได้

๕. แต่มาตรา ๑๓๐๕ จะใช้บังคับได้เมื่อที่ดินที่เป็นสาธารณะสมบัตินั้นโอน กรรมสิทธิ์ไป (alienated) กล่าวคือ โอนไปยังบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยทางที่ทำให้แผ่นดินหมด

๑ มาตรา ๑๓๐๕ มีความว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น ซึ่งไม่ตรงกับเรื่องที่เกิดขึ้นนี้ เพราะในเรื่องนี้ความมุ่งหมายมีว่า จะแลกเปลี่ยนที่ดิน ๒ แปลงระหว่าง ๒ กระทรวงหรือกรมของรัฐ ซึ่งในที่สุดรัฐก็หาได้สูญเสียกรรมสิทธิ์ไปไม่ ฉะนั้นจึงจะถือเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ (to alienate) ทรัพย์สินของรัฐหาได้ไม่ เมื่อให้มีการโอนแลกเปลี่ยนกันแล้ว ที่ดินทั้ง ๒ แปลงนี้ก็คงเป็นส่วนแห่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามเดิมอยู่นั่นเอง การโอนแก่ทะเบียนที่ดินระหว่างกระทรวงทั้ง ๒ ที่เกี่ยวข้องควรกระทำไปตามระเบียบโดยปกติไม่จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด

๖. เมื่อดูในชั้นแรกก็เหมือนกับว่า คงมีความยุ่งยากเกิดขึ้นได้จากตัวบทแห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ ซึ่งในมาตรา ๖ (๒) บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ห้ามมิให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรถไฟ เว้นไว้แต่จะได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่า ทรัพย์สินได้ขาดจากเป็นที่ดินรถไฟแล้ว ยังได้อยู่ที่มาตรา ๖ (๒) เดียวกันนี้บัญญัติไว้ชัดให้ใช้หลักเกณฑ์ข้อนี้ต่อเมื่อ “เอกชนหรือบริษัท” เป็นผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์เท่านั้น ก็เมื่อในเรื่องที่เกิดขึ้นนี้การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์เป็นการระหว่างกระทรวงหรือกรมซึ่งเป็นทบวงการเมือง มาตรา ๖ (๒) ที่กล่าวแล้วจึงใช้บังคับไม่ได้ การโอนจึงกระทำได้ดังกล่าวไว้ข้างต้น (ในข้อ ๕) บทบัญญัติในมาตรา ๖ (๒) นี้ได้ร่างขึ้นไว้อย่างระมัดระวัง เพื่อประโยชน์ที่ว่าเมื่อมีการโอนที่ดินรถไฟไปยังกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ในรัฐบาลแล้วจะได้ไม่ต้องมีพระราชกฤษฎีกาเป็นพิเศษ

๗. บันทึกนี้ก็ดำเนินตามบันทึกฉบับก่อน ซึ่งได้เสนอมมาแล้ว (บันทึกฉบับลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๔๗๙) ในเรื่องทำนองเดียวกันซึ่งมีการโอนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินจากกระทรวงหนึ่งไปยังอีกกระทรวงหนึ่ง

(ลงชื่อ) เตือน บุณนาค

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๔๗๙