

บันทึก

เรื่อง การขอเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

(กรณีที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๙๗๕๖ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๑๗ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เกี่ยวกับการขอเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งมีความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีนโยบายจะจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรขึ้นในกรุงเทพมหานคร เพื่อจัดหาแหล่งขายสินค้ากลางให้แก่เกษตรกร และเป็นการส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรตามวิธีการช่วยตนเองให้ได้ผลยิ่งขึ้น โครงการขั้นแรกนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ขอเช่าที่ดินของการรถไฟฯ บริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน ซึ่งยังมีที่ว่างอยู่ เรื่องนี้คณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐได้ประชุมพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า การจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น มีลักษณะการดำเนินงานเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการขนส่งผลผลิตทางเกษตรโดยทางรถไฟ ซึ่งจะทำให้การใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟเพิ่มขึ้น และในตลาดกลางเองก็ต้องวางรางรถไฟให้ตู้รถไฟขนสินค้าเข้าได้กลางตลาดเพื่อสะดวกแก่การขนถ่ายสินค้าและการประมูลสินค้า นับว่าเป็นโครงการสนับสนุนและเกื้อกูลประโยชน์แก่กิจการรถไฟเป็นอย่างยิ่ง และผู้แทนการรถไฟฯ ซึ่งร่วมพิจารณาด้วยก็ไม่ขัดข้อง แต่เรื่องนี้อาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๖

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยว่าการขอเช่าที่ดินของการรถไฟฯ บริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน เพื่อใช้จัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรจะมีปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก็คือว่า การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะขอเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย บริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน เพื่อใช้จัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรขึ้นนั้น จะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับการใช้ที่ดินพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๖ หรือไม่ เมื่อได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้ประกอบกับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นดังนี้

ในเบื้องต้นพึงระลึกว่า ที่ดินของการรถไฟฯ บริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธินที่

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะขอเช่าเพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรรมแห่งนี้ การรถไฟฯ ได้มาโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๖ ซึ่งที่ดินดังกล่าวได้ทำการสำรวจเพื่อเวนคืนในชั้นแรกโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางเขน อำเภอดุสิต และอำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๕ พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้ออกมาโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการเวนคืนที่ดินแห่งนี้ เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติว่า เว้นแต่จะเป็นที่ดินของรถไฟ ถ้าภายในห้าปีนับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือแต่ส่วนใดก็ได้เคยใช้หรือกำลังใช้ในการสาธารณูปโภคหรือในการเหมืองแร่อันเป็นความประสงค์ในการเวนคืนนั้นไซ้ เมื่อได้คืนเงินค่าทำขวัญที่ได้รับแล้ว ท่านว่าเจ้าของเดิมทายาทของเจ้าของเดิม หรือผู้รับโอนมีสิทธิเรียกทรัพย์สินคืนได้ แต่การเรียกร้องเช่นนั้น ท่านว่าต้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาห้าปีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และการส่งทรัพย์สินคืนเช่นนั้นถ้าจะพึงมีท่านให้ใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับจะเห็นได้ว่า ถ้าเป็นที่ดินของรถไฟแล้ว จะเรียกร้องคืนไม่ได้ไม่ว่าจะได้เวนคืนมาแล้วนานเท่าใด และโดยผลแห่งกฎหมายนี้ การรถไฟฯ จะใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้เวนคืนอย่างใดก็ได้ ยิ่งกว่านั้นเมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการคืนอสังหาริมทรัพย์พุทธศักราช ๒๔๗๗ และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๓๒ ของพระราชบัญญัติปี ๒๔๗๗ ซึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ว่ากฎหมายไม่พึงประสงค์ที่จะให้เรียกร้องที่ดินคืนได้ไม่ว่าในกรณีใด ฉะนั้นการที่การรถไฟฯ จะให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่าที่ดินของตนในบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรรม จึงย่อมทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมานี้

และเมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากหนังสือที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ชี้แจงไป ซึ่งมีข้อความว่า การจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรรมของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น มีลักษณะดำเนินงานเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการขนส่งผลิตผลทางเกษตรโดยทางรถไฟ ซึ่งจะทำให้มีการใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟเพิ่มขึ้น และในตลาดกลางเองก็ต้องวางรางรถไฟให้ตู้รถไฟขนส่งสินค้าเข้าได้กลางตลาด เพื่อสะดวกแก่การขนถ่ายสินค้าและการประมวลสินค้า นับว่าเป็นโครงการสนับสนุนและเกื้อกูลประโยชน์แก่กิจการรถไฟฯ อย่างยิ่ง และผู้แทนการรถไฟฯ ซึ่งร่วมพิจารณาด้วยก็ไม่ขัดข้อง ประกอบด้วยแล้ว ก็แสดงให้เห็นได้ว่า การขอเช่าที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธินแห่งนี้เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรรม เป็นกิจการที่มีลักษณะดำเนินการเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการรถไฟฯ กล่าวคือ มีการวางรางรถไฟให้ตู้รถไฟขนส่งสินค้าเข้าได้กลางตลาดรวมอยู่ด้วย อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงก็ยิ่งปรากฏอีกว่าในขณะนี้การรถไฟฯ ได้วางรางรถไฟเพื่อใช้เป็นที่พักหรือจอดตู้รถไฟในที่ดินส่วนหนึ่งของบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธินแห่งนี้ไปบ้างแล้ว ฉะนั้นจึงนับได้ว่ากิจการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะดำเนินการกับกิจการของการรถไฟฯ ที่

ได้ดำเนินการไปแล้วนี้ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกันอันจะนำไปสู่วัตถุประสงค์ของการรถไฟฯ ในที่สุด

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกายังได้ความจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และผู้แทนการรถไฟฯ ด้วยว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะขอเช่าที่ดินแห่งนี้เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรเป็นการชั่วคราวในระยะเวลาจำกัดไม่เกิน ๑๕ ปี จนกว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมีที่ดินของตนเองและที่ดินที่จะขอเช่าแห่งนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอเช่าเพียง ๖๐ ไร่ ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของที่ดินทั้งหมดในบริเวณนั้นที่การรถไฟฯ มีอยู่ เท่านั้น จึงไม่กระทบกระเทือนต่อการที่การรถไฟฯ จะใช้ที่ดินแห่งนั้นทำประโยชน์อย่างอื่น นอกจากนั้น ผู้แทนทั้งสองฝ่ายยังได้ชี้แจงอีกว่า การขอเช่าที่ดินของการรถไฟฯ เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรขึ้นนี้ จะมีประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ทางฝ่ายประชาชนผู้บริโภคสามารถซื้อผลิตผลได้อย่างเพียงพอกับความต้องการของตนในราคาอันสมควรส่วนฝ่ายเกษตรกรผู้ผลิตก็สามารถนำผลิตผลของตนไปจำหน่ายให้แก่พ่อค้าและประชาชนได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านคนกลางหรือผ่านน้อยที่สุด สำหรับฝ่ายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการนี้ก็สามารถรวบรวมตลาดกลางย่อยๆ ที่ตั้งกระจัดกระจายกันอยู่หลายแห่ง เอามารวมไว้ที่ตลาดกลางเกษตรกรที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ในที่แห่งนี้ได้ตามนโยบายของรัฐบาล และทางฝ่ายการรถไฟฯ เองก็จะมีรายได้จากการบริการเดินรถในบริเวณที่ดินแห่งนี้เพิ่มขึ้น

นอกจากจะพิจารณาในแง่ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกายังเห็นว่า หากจะได้พิจารณาต่อไปในแง่กฎหมายเพิ่มเติมอีกก็จะทำให้เข้าใจปัญหาเรื่องนี้ชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ เมื่อได้นำตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟฯ โดยตรง ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๖^๑ และมาตรา ๙^๒ มาพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นด้วยแล้ว ก็จะเห็นได้ว่า การที่การรถไฟฯ จะยอมให้

^๑ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า การรถไฟแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟ และธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

^๒ มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถูกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่ายหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

(๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่าที่ดินแห่งนี้เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรขึ้น โดยดำเนินการตามโครงการชี้แจงไปอย่างครบถ้วนนั้นย่อมกระทำได้ ไม่เป็นการนอกเหนือขอบวัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการของการรถไฟฯ เพราะกิจการเช่นนี้เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของการรถไฟฯ อันจะเป็นประโยชน์แก่การรถไฟฯ ตามนัยแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทยดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยความยินยอมและเห็นชอบของการรถไฟฯ ย่อมเช่าที่ดินของการรถไฟฯ บริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน เพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรได้ (โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๖) เพราะกิจการดังกล่าวยังไม่อาจถือได้ว่าอยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของกิจการรถไฟ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๑๗