

บันทึก

เรื่อง สำนักผังเมืองหารือปัญหาเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคาร  
ในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

สำนักผังเมือง ได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๓๐๙/๒๖๒๕ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เทศบาลเมืองอุดรธานีได้มีหนังสือ ที่ อต ๕๒๐๑/๑๔๘๓ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๓๐ แจ้งสำนักผังเมืองว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้อนุญาตให้เอกชนเช่าที่ดินของการรถไฟ เพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ชั้นเดียวอายุสัญญาเช่า ๑ ปี เพื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยจะได้รับผลประโยชน์เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่เขตที่ดินของการรถไฟดังกล่าวตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (ผังเมืองรวมเมืองอุดรธานี) กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน คือ ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น เทศบาลเมืองอุดรธานีจึงหารือสำนักผังเมืองว่า การอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อกฎกระทรวงข้างต้นหรือไม่

สำนักผังเมืองมีความเห็นว่า การพิจารณาว่าอาคารที่จะก่อสร้างหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นขัดกับกฎกระทรวงหรือไม่ ย่อมจะต้องดูการใช้ประโยชน์ของอาคารที่จะก่อสร้างในพื้นที่นั้น ถ้ามีการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ เช่น เพื่อกิจการพาณิชย์ของเอกชน ก็ย่อมจะขัดกับข้อกำหนดดังกล่าว กรณีที่การรถไฟแห่งประเทศไทยแจ้งว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับผลประโยชน์เป็นคนละเรื่องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย สำนักผังเมืองจึงหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

๑. การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ได้ให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ โดยได้รับค่าเช่าเป็นผลประโยชน์เพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะถือได้หรือไม่ว่า การปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ และใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชย์ดังกล่าวเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์

๒. ในการวินิจฉัยว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินจะขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่นั้น จะถือหลักเกณฑ์วินิจฉัยจากการใช้ประโยชน์ที่ดินของอาคารที่จะก่อสร้างในพื้นที่นั้นจริง ๆ หรือจะต้องพิจารณาด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการใช้ประโยชน์นั้นอันนำมาใช้ในกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณา

ปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมือง) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและการรถไฟแห่งประเทศไทย) แล้ว ได้ความว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ให้นายบัณฑิต จิงตระกูล เข้าที่ดินของการรถไฟปลูกสร้างอาคารชั้นเดียวมีอายุสัญญาเช่า ๑ ปี โดยผู้เช่ายกอาคารที่ก่อสร้างให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย นายบัณฑิต จิงตระกูล ได้ไปยื่นขออนุญาตปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดินดังกล่าวต่อสำนักงานเทศบาลเมืองอุดรธานี สำนักงานเทศบาลเมืองอุดรธานีได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าที่ดินของการรถไฟบริเวณที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้นายบัณฑิต จิงตระกูล เข้าทำการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์นั้นอยู่ในแนวเขตที่ดินที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (ผังเมืองรวมเมืองอุดรธานี) กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน คือ เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งตามข้อ ๑๖<sup>๑</sup> แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น สำนักงานเทศบาลเมืองอุดรธานีจึงได้มีหนังสือหารือแนวทางปฏิบัติไปยังสำนักผังเมือง สำนักผังเมืองได้แนะนำให้เทศบาลเมืองอุดรธานีสอบถามไปยังการรถไฟแห่งประเทศไทยว่า การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้นายบัณฑิต จิงตระกูล ปลูกสร้างอาคารนั้นเป็นการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์หรือไม่ ประการใดถ้าหากการใช้ประโยชน์ของอาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างนั้นมีใช่เป็นการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรง หรือเพื่อการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแล้ว ย่อมเป็นการขัดต่อข้อกำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งมีความผิดต้องรับโทษตามมาตรา ๘๓<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และการรถไฟแห่งประเทศไทยชี้แจงว่า การให้เข้าที่ดินดังกล่าวการรถไฟแห่งประเทศไทยจะได้รับผลประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ทั้งการอนุญาตให้นายบัณฑิต จิงตระกูล เข้าดำเนินการก็เป็นไปตามข้อ ๑๖ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดว่าที่ดินประเภทสถาบันราชการ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐได้และเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยช่วยเหลือตนเองด้วยการหารายได้เพิ่มขึ้น โดยการใช้ประโยชน์ที่ดินตามสถานีใหญ่ซึ่งอยู่ในแหล่งชุมชน หรือมีแนวโน้มจะเป็นทำเลการค้าในอนาคตได้ เทศบาลเมืองอุดรธานีจึงหารือกลับไปยัง

<sup>๑</sup> ข้อ ๑๖ ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

<sup>๒</sup> มาตรา ๘๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๔๘ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอ ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือในผังเมืองเฉพาะภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ หรือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้น และคิดเอาค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่จ่ายจริงโดยประหยัด

สำนักผังเมืองอีกครั้งหนึ่งว่าอาคารที่นายบัณฑิต จิงตระกูล ปลุกสร้างบนที่ดินของการรถไฟนั้น เป็นการต้องห้ามตามกฎหมายผังเมืองหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นเป็นเอกเทศโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรรมรถไฟ และบัญญัติให้รายได้ต่าง ๆ ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับจากการดำเนินงานให้ตกเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทยสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่การรถไฟแห่งประเทศไทยไว้หลายประการ โดยเฉพาะในมาตรา ๙ (๒)<sup>๓</sup> ได้ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจให้เช่า ถูกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ ได้ปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๑๔<sup>๔</sup> คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยความเห็นของที่ประชุมร่วมระหว่างผู้แทนสำนักงานประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และการรถไฟแห่งประเทศไทย กับความเห็นเพิ่มเติมของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการชำระดอกเบี้ยและต้นเงินกู้ระยะยาวจากต่างประเทศและการแก้ไขการขาดเงินทุนของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอนุมัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินว่างเปล่าที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์ตอบแทน ดังนั้น การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยอนุญาตให้นายบัณฑิต จิงตระกูล เช่าที่ดินของการรถไฟที่สถานีอุดรธานีเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ โดยที่ดินดังกล่าวอยู่ในแนวเขตที่ดินที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ ใช้บังคับ ซึ่งตามข้อ ๖ (๑๐)<sup>๕</sup> แห่งกฎกระทรวงฉบับนี้ กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และตามข้อ ๑๖<sup>๖</sup> แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดว่า ที่ดินซึ่งอยู่ในเขตให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ถ้าเป็นที่ดินที่กำหนดไว้ในข้อ ๖

<sup>๓</sup> มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถูกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่ายหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

<sup>๔</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร ๐๒๐๒/๑๙๙๒๗ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๔ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

<sup>๕</sup> ข้อ ๖ การใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวง ให้เป็นไปดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๑๐.๑ ถึงหมายเลข ๑๐.๓๐ ที่กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

<sup>๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

(๑๐) ให้เป็นสินน้ำเงินจะต้องใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น จึงมีปัญหาก็จะต้องวินิจฉัยว่า การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยให้นายบัณฑิต จิงตระกูล เข้าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่สถานีอุดรธานีเพื่อจะได้รับผลประโยชน์เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย จะถือได้หรือไม่ว่า เป็นการใช้ที่ดินที่ดินเพื่อกิจการของรัฐตามนัย ข้อ ๑๖ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ในการวินิจฉัยว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว จะขัดกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่นั้น สำหรับที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งมีวัตถุประสงค์และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ดังกล่าวแล้วข้างต้นนั้น จะถือหลักเกณฑ์วินิจฉัยว่า จะต้องเป็นการใช้ประโยชน์ของอาคารที่จะก่อสร้างในที่ดินนั้นโดยตรงเช่นเดียวกับที่ดินของบุคคลอื่นย่อมจะไม่ต้องด้วยวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ (๒)<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ เพราะการดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของการรถไฟและธุรกิจอื่นอันเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยมีภารกิจที่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน และความปลอดภัย ซึ่งในแต่ละปีการรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องจัดทำงบประมาณเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและให้ความเห็นชอบ งบประมาณดังกล่าวก็ย่อมมีทั้งงบประมาณและงบดำเนินการ เช่น ค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา ซึ่งจะอาศัยแต่เพียงค่าโดยสารและค่าระวางบรรทุก ย่อมจะไม่เพียงพอ ทั้งคณะรัฐมนตรีก็มีนโยบายที่จะให้การรถไฟแห่งประเทศไทยช่วยตัวเองก่อน ในการประชุมปรึกษาเรื่องนี้ก็ได้ความจากผู้แทนของการรถไฟแห่งประเทศไทยว่า ตามสถานีใหญ่ซึ่งอยู่ในแหล่งชุมชนมีแนวโน้มที่จะเป็นทำเลการค้าในอนาคต ดังนั้น การจะจำกัดว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟจะต้องเป็นอาคารที่ก่อสร้างเพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟโดยตรงเท่านั้น น่าจะไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่มีภารกิจในอันที่จะต้องจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงมีความเห็นว่า แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีได้ใช้ประโยชน์จากอาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรง แต่การให้เข้าที่ดินโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนก็เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ทางหนึ่ง ย่อมถือได้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้เพื่อกิจการของรัฐตามนัยข้อ ๑๖<sup>๔</sup> แห่ง

<sup>๓</sup> มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจกระทำได้ตามมาตรา ๖ (๒)<sup>๙</sup> และมาตรา ๙ (๒)<sup>๑๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๙๔

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์  
(นายอมร จันทรมบูรณ์)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
พฤษภาคม ๒๕๓๑

---

<sup>๙</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๗)

<sup>๑๐</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)