

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับเรื่องที่ราชพัสดุ
ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกรณีการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิต
แห่งประเทศไทย และความชอบด้วยกฎหมายของประกาศบริษัท กฟผ. จำกัด
(มหาชน) เรื่อง กำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า*

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย(กฟผ.)ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กฟผ.
๑๔๑๒๐๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความ
ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือของกระทรวงพลังงานเกี่ยวกับการ
ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย
ของพระราชกฤษฎีกา(กรณีการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) (เรื่องเสร็จที่
๒๐๘/๒๕๔๙)^๑ นั้น เนื่องจาก กฟผ. ยังมีประเด็นข้อกฎหมายที่เป็นปัญหาต่อการดำเนินการของ
กฟผ. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

๑. การปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนด
อำนาจ สิทธิ และประโยชน์บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ โดย
ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลไว้หลายประการ ซึ่งเหตุผลประการหนึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับ
ทรัพย์สิน กฟผ. ในส่วนของที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนและสายส่งไฟฟ้าว่า ที่ดินที่ กฟผ. ได้มา
โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นที่ดินที่ กฟผ. ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐได้กรรมสิทธิ์มาโดย
อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคด้านพลังงานไฟฟ้า
จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและถือเป็นราชพัสดุ
ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของ กฟผ. ที่ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่ง
พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น หมายความว่าถึงเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐวิสาหกิจ
ได้มาโดยวิธีการอื่นซึ่งมิใช่การใช้อำนาจเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
เช่น ได้มาโดยวิธีการซื้อ จัดหา หรือแลกเปลี่ยนตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่าย
ผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ สำหรับสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้า รวมทั้งสายส่ง

* ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๘๒๐ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครอง
สูงสุดที่เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการแปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ส่งพร้อม
หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๙๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึง
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ไฟฟ้าซึ่งเป็นทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินและเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เป็นสิทธิที่ก่อตั้งโดยอาศัยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ โดยการใช้อำนาจมหาชนของรัฐและยังมีอยู่ตราบเท่าที่มีการใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นอยู่ ดังนั้น สิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้ารวมทั้งสายส่งไฟฟ้าจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ด้วยเช่นกัน

กรมธนารักษ์จึงมีหนังสือถึง กฟผ. อ้างถึงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่มีคำวินิจฉัยกรณีการเป็นที่ราชพัสดุที่เกิดจากการได้มาซึ่งทรัพย์สินของ กฟผ. และขอให้ กฟผ. ตรวจสอบรวบรวมข้อมูล เอกสาร และรายละเอียดของที่ดินที่ กฟผ. ได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้ารวมทั้งสายส่งไฟฟ้าซึ่งเป็นสิทธิที่ก่อตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ ส่งให้กรมธนารักษ์เพื่อนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุและดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นชื่อกระทรวงการคลังต่อไป ซึ่ง กฟผ. มีความเห็นดังนี้

(๑) คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ผูกพัน กฟผ. และกรมธนารักษ์ เนื่องจากทั้งสองฝ่ายไม่ใช่คู่กรณีและศาลปกครองสูงสุดไม่ได้มีคำพิพากษาในเรื่องของที่ดินและเสาส่งไฟฟ้าและสายส่งไฟฟ้า

(๒) การจะพิจารณาว่าอสังหาริมทรัพย์ใดเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(๓) ที่ดินที่ กฟผ. ได้มาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ ซึ่งให้อำนาจ กฟผ. เวนคืนได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ นอกจากนั้น การเข้าไปในที่ดินของราษฎรเพื่อก่อสร้างเสาและสายส่งไฟฟ้านั้นเป็นการใช้อำนาจของ กฟผ. ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ ไม่ใช่เข้าไปก่อสร้างโดยอาศัยสิทธิเหนือพื้นดิน ทั้งนี้ กฟผ. ได้ใช้เงินจากเงินได้ของ กฟผ. ในการจ่ายเวนคืนและค่าก่อสร้างเสาและสายส่งไฟฟ้า โดยไม่ใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น ที่ดินที่เวนคืนและเสาส่งไฟฟ้าและสายส่งไฟฟ้าจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของ กฟผ. และไม่ใช่ที่ราชพัสดุตามบทบัญญัติในมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ

๒. ความชอบด้วยกฎหมายของประกาศเขตเดินสายส่งไฟฟ้าที่ประกาศโดยบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

เนื่องจากราษฎรอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลาได้ยื่นฟ้อง กฟผ. ต่อศาลปกครองสงขลา ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๐/๒๕๔๙ ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนประกาศเดินสายไฟฟ้า สายส่งไฟฟ้า ๒๓๐ กิโลโวลต์ สงขลา-หาดใหญ่ ที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้ออกประกาศเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ และศาลปกครองสงขลาได้มีหมายแจ้งคำสั่งศาลว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งศาลปกครองสงขลาไม่มีอำนาจที่จะยกขึ้นวินิจฉัยและพิพากษาหรือมีคำสั่งก็ได้

ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

(๑) จากบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๐๘/๒๕๕๙ ตอบข้อหารือของกระทรวงพลังงาน เรื่องการดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฯ ในข้อ ๖ และข้อ ๘ ระบุว่าบรรดานิติกรรมสัญญาและธุรกรรมต่างๆ ที่ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้กระทำไปย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำของ กฟผ. และการดำเนินการของคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เดิมของ กฟผ. ดังนั้น กิจการและมติของคณะกรรมการกิจการไฟฟ้าที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรืออยู่ระหว่างดำเนินการย่อมมีผลผูกพัน กฟผ. ต่อไป ฉะนั้น การที่ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้ออกประกาศเขตเดินสายไฟฟ้าในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามที่บัญญัติในพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นประกาศที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และ กฟผ. สามารถเข้าไปก่อสร้างในเขตเดินสายไฟฟ้าโดยอาศัยอำนาจตามประกาศดังกล่าวต่อไปได้ถูกต้องหรือไม่ และเพื่อเป็นการยืนยันอำนาจการออกประกาศดังกล่าว กฟผ. สามารถออกประกาศรับรองประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าที่ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ออกว่าเป็นประกาศที่ออกโดย กฟผ. ได้หรือไม่

(๒) หากประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าที่ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ออกตาม (๑) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฟผ. สามารถประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าโดยให้มีผลย้อนหลังถึงวันที่ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าครั้งแรกได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาข้อหารือของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทนกระทรวงพลังงาน(สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน)แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

๑. เหตุผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ว่าที่ดินที่ กฟผ. ได้มาโดยการเวนคืนและสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้ารวมทั้งสายส่งไฟฟ้าเป็นที่ราชพัสดุ จะมีผลผูกพัน กฟผ. และกรมธนารักษ์ให้ต้องปฏิบัติตามหรือไม่

เห็นว่า ตามมาตรา ๗๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้คำพิพากษาศาลปกครองผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามสำหรับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับนั้น กฟผ. และกรมธนารักษ์ไม่ได้เป็นคู่กรณีในคดีแต่อย่างใด และถึงแม้ว่าตามมาตรา ๗๑(๔)^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะบัญญัติให้คำพิพากษาที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ แต่เนื่องจากประเด็นแห่งคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเป็นเรื่องที่ว่าพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ไม่ใช่เป็นเรื่องว่าที่ดินที่ กฟผ. ได้มาโดยการเวนคืนและสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้ารวมทั้งสายส่งไฟฟ้าเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ประกอบกับเหตุผลที่ศาลปกครองสูงสุดได้ยกขึ้นเพื่อสนับสนุนในการวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้หยิบยกเหตุผลเฉพาะในส่วนที่เป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญก่อนการออกพระราชกฤษฎีกาว่า เป็นการดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงมีผลทำให้การออกพระราชกฤษฎีกานั้นเสียไป และพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา โดยมีได้นำเหตุผลในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นที่ราชพัสดุตามข้อหาหรือของ กฟผ. มาสนับสนุนการวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีแต่อย่างใด เหตุผลนั้นจึงมีลักษณะที่สามารถแยกจากคำวินิจฉัยได้ ซึ่งตามหลักกฎหมายเรื่องผลผูกพันและสภาพบังคับของคำพิพากษา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมีผลผูกพันและสภาพบังคับจำกัดเฉพาะการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งปัญหาทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้ว

^๒มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับ หรืองดเสีย

ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

^๓มาตรา ๗๑ ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใด ให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้คนที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(๒) ถ้าบุคคลใดเข้าเป็นผู้ค้ำประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใด ๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันใหม่

(๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างหรือใช้ยื่นกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(๔) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

ในเรื่องเสร็จที่ ๔๐๐/๒๕๔๙^๔ ดังนั้น เหตุผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ จึงไม่มีผลผูกพันให้ กฟผ. และกรมธนารักษ์ ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

๒. ที่ดิน เสาส่งและสายส่งไฟฟ้าของ กฟผ. เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า อสังหาริมทรัพย์ใด จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่วนสถานะของอสังหาริมทรัพย์ใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็เพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุนั้นโดยเฉพาะ และให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้เพื่อการประหยัดและจัดปัญหางานซ้ำและซ้อนกัน^๕ โดยมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ได้กำหนดขอบเขตความหมายของ “ที่ราชพัสดุ” ไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ โดยมาตรา ๔ ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดว่าอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องได้มาโดยวิธีการเช่นไร ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯแล้วจะเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงการจัดการที่ราชพัสดุของรัฐวิสาหกิจ คงมีแต่การจัดการที่ราชพัสดุของ

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๒๓ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุนั้นโดยเฉพาะ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อการประหยัดและจัดปัญหางานซ้ำและซ้อนกัน

“มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

กระทรวง ทบวง กรม ดังปรากฏในมาตรา ๕^๗ มาตรา ๙^๘ และมาตรา ๑๑^๙ นอกจากนี้ ตามมาตรา ๑๖^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็ได้บัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการเวนคืน ซึ่งตามบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่”^{๑๑} หมายความว่ารวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางปะกง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ. ๒๕๒๑ ในมาตรา ๕^{๑๒} จึงได้กำหนดให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางปะกง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติฯ ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ดังนั้น บรรดาอสังหาริมทรัพย์ทั้งหลายของรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะได้มาโดยวิธีการเช่นไรจึงเป็นทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้นไม่ใช่ที่ราชพัสดุ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)จึงเห็นว่า ที่ดิน

^๗มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๘มาตรา ๙ ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้โอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือถอนการหวงห้าม แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

^๙มาตรา ๑๑ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง

^{๑๐}มาตรา ๑๖ ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ในกรณีที่มีจำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินอย่างอื่นเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืน ให้จำนอง บุริมสิทธิ หรือทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นอันสิ้นสุดลง โดยผู้รับจำนอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือบุคคลผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวยังคงมีสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้หรือรับชดใช้จากเงินค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ต่อไป แต่จะต้องร้องขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๙ แล้วแต่กรณี

นับแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ ถ้าผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก ผู้รับโอนนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทดแทนเท่านั้น

^{๑๑}“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการเวนคืน

^{๑๒}มาตรา ๕ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางปะกง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

และเสาส่งไฟฟ้าของ กฟผ. ซึ่งติดอยู่กับที่ดินอันถือได้ว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๓๙^{๑๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ส่วนสายส่งไฟฟ้าเนื่องจากเป็นอสังหาริมทรัพย์จึงไม่อยู่ในความหมายของที่ราชพัสดุ

๓. กฟผ. สามารถเข้าไปก่อสร้างในเขตเดินสายไฟฟ้าโดยอาศัยอำนาจตามประกาศบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เรื่อง กำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าฯ ต่อไปได้หรือไม่ และ กฟผ. สามารถออกประกาศรับรองประกาศดังกล่าวว่าเป็นประกาศที่ออกโดย กฟผ. ได้หรือไม่

โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๐๘/๒๕๕๙^{๑๔} ว่า การดำเนินการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นการดำเนินการเพื่อแปลงสภาพ กฟผ. องค์กรดังกล่าวจึงเป็นเสมือนองค์กรเดียวกัน ดังนั้น บรรดานิติกรรมสัญญาและธุรกรรมต่างๆที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้กระทำไปย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำของ กฟผ. และการดำเนินการของคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เดิมของ กฟผ. กิจการและมติของคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรืออยู่ระหว่างดำเนินการย่อมมีผลผูกพัน กฟผ. ต่อไป จากแนวทางในการให้ความเห็นดังกล่าว คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่า เมื่อประกาศบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เรื่อง กำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าฯ ออกโดยชอบด้วยกฎหมายในขณะนั้น ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการเพิกถอนประกาศฯ หรือประกาศฯ ได้สิ้นผลโดยเหตุอื่น ประกาศดังกล่าวจึงยังคงมีผลอยู่โดยถือเสมือนเป็นประกาศฯ ที่ออกโดย กฟผ. ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ ดังนั้น กฟผ. จึงสามารถเข้าไปก่อสร้างในเขตเดินสายไฟฟ้าโดยอาศัยอำนาจตามประกาศฯ ได้

อนึ่ง ภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งมีผลให้ถือได้ว่าไม่เคยมีการยกเลิก กฟผ. มาตั้งแต่ต้น กฟผ. จึงสมควรแก้ไขประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าฯ ให้สอดคล้องกับผลของคำพิพากษาดังกล่าว โดยออกประกาศ กฟผ. เรื่อง กำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าฯ ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ ให้มีผลต่อเนื่องกับประกาศฉบับเดิม

^{๑๓}มาตรา ๑๓๙ อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย

^{๑๔}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการแปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ส่งพร้อมหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๙๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔. หากประกาศบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เรื่อง การกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าฯ เป็นการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฟผ. จะประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าใหม่โดยให้มีผลย้อนหลังถึงวันที่ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าฯ ได้หรือไม่

เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่ ๓ แล้วว่า ประกาศบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เรื่อง กำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าฯ ยังมีผลอยู่ ดังนั้น ข้อหารือในประเด็นนี้จึงไม่ต้องพิจารณา

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๙