

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยบริเวณโรงงานมักกะสัน
ไปทำโครงการพัฒนาเชิงพาณิชย์

การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ รฟ๑/๑๘๒๙/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า เนื่องด้วยคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ได้มีมติในคราวประชุมที่ ๒/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๙ มอบหมายให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการจัดทำแผนการส่งมอบพื้นที่โรงงานมักกะสันให้แก่กระทรวงการคลังให้ชัดเจน พร้อมทั้งให้เร่งรัดดำเนินการส่งมอบเพื่อลดภาระหนี้สินโดยเร็ว และในคราวประชุมร่วมระหว่างกระทรวงการคลัง (โดยกรมธนารักษ์และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) กับการรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ได้มีมติให้หาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงการนำพื้นที่ดังกล่าวไปทำโครงการพัฒนาเชิงพาณิชย์ว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร

การรถไฟแห่งประเทศไทยตรวจสอบแล้วเห็นว่าพื้นที่โรงงานมักกะสันได้มาโดยบทบัญญัติดังต่อไปนี้

๑. ประกาศพระราชกฤษฎีกาในการจัดซื้อที่ดินสร้างทางรถไฟสายตะวันออก ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม รัตนโกสินทรศก ๑๒๔

๒. ประกาศเพิ่มเติมขยายเขตที่ดินสร้างโรงงานใหม่ในทางรถไฟสายตะวันออก ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ รัตนโกสินทรศก ๑๒๕

๓. ประกาศเพิ่มเติมขยายเขตที่ดินสำหรับสร้างโรงงานใหญ่กรมรถไฟหลวงริมทางรถไฟสายตะวันออก ณ ตำบลมักกะสัน (ครั้งที่ ๒) ลงวันที่ ๒๔ กันยายน พระพุทธศักราช ๒๔๖๑

๔. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภออุตุ อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๑

๕. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภออุตุ จังหวัดพระนคร (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๒

๖. พระราชบัญญัติโอนคลองมักกะสัน ตำบลมักกะสัน อำเภออุตุ จังหวัดพระนคร ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้กรมรถไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๒

๗. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์วัดมักกะสัน ตำบลถนนพญาไท อำเภออุตุ จังหวัดพระนคร ให้แก่กรมรถไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๕

จากข้อเท็จจริงข้างต้น กรมรถไฟได้พื้นที่โรงงานมักกะสันมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีการก่อสร้างโรงงานมักกะสันตามพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ต่อมาการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงรับโอนกิจการทรัพย์สินและหนี้สินจากกรมรถไฟ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๗/๕๘๖ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖ (๑) และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ดังนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทย จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. พระบรมราชโองการและพระราชบัญญัติ มีลำดับศักดิ์กฎหมายเป็นเช่นใด
๒. การเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ย่านโรงงานมักกะสัน (เพื่อประโยชน์ในกิจการเดินรถไฟ) มาเป็นโครงการพัฒนาเชิงพาณิชย์ ถือว่าขัดกับพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือไม่ อย่างไร
๓. จากประเด็น ๒. หากขัดแย้งกับประกาศพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์แล้ว จะมีแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยว่า ประเด็นปัญหาตามข้อหารือมีเพียงว่าการได้มาซึ่งที่ดินโดยพระบรมราชโองการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นมีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของพระบรมราชโองการเพียงใด และการรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถนำที่ดินที่ได้มาบริเวณโรงงานมักกะสันไปทำโครงการพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นสมควรให้ความเห็นตามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระบรมราชโองการ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาที่ดินในพื้นที่โรงงานมักกะสัน มีผลในทางกฎหมายอย่างไร นั้น เห็นว่า ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจโดยพระองค์เอง ทั้งในทางนิติบัญญัติและในทางบริหาร ดังนั้น การที่จะวินิจฉัยว่าพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะเป็นกฎหมายหรือไม่นั้นก็ต้องแล้วแต่ว่าในการมีพระบรมราชโองการนั้น พระมหากษัตริย์ได้ทรงใช้พระราชอำนาจในทางใด ถ้าพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติพระบรมราชโองการนั้นก็เป็นกฎหมาย แต่ถ้าพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจในทางบริหารพระบรมราชโองการนั้นก็มิใช่กฎหมาย หากเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหารอย่างหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ที่ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๙/๒๔๙๒^๑ ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยืนยันความเห็นดังกล่าวไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๙๙/๒๔๙๗^๒

ประกาศพระราชกฤษฎีกาในการจัดซื้อที่ดินสร้างทางรถไฟสายตะวันออก ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม รัตนโกสินทรศก ๑๒๔ ประกาศเพิ่มเติมขยายเขตที่ดินสร้างโรงงานใหม่ในทางรถไฟสายตะวันออก ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ รัตนโกสินทรศก ๑๒๕ และประกาศเพิ่มเติมขยายเขตที่ดินสำหรับสร้างโรงงานใหญ่กรมรถไฟหลวงริมทางรถไฟสายตะวันออก ณ ตำบลมักกะสัน (ครั้งที่ ๒) ลงวันที่ ๒๔ กันยายน พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดแนวเขตทางรถไฟ

^๑บันทึก เรื่อง นโยบายถ่านหิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ น.๘๕๔/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๔๙๒ ถึงกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร

^๒บันทึก เรื่อง กฎหมายซ้อนกฎหมาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๓๙๔๕/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๔๙๗ ถึงกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร

สายตะวันออกเพื่อใช้เป็นทางรถไฟ ที่ตั้งสถานี และสถานที่ก่อสร้างโรงงานของกรมรถไฟ โดยกำหนดห้ามมิให้เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในแนวเขตสร้างทางรถไฟเอาที่ดินไปยกให้หรือซื้อขายแลกเปลี่ยนกับผู้หนึ่งผู้ใดก่อนได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน และเรียกเอาที่ดินเหล่านั้นคืนจากราษฎรเพื่อทำการสร้างทางรถไฟโดยกำหนดให้ใช้ค่าที่ดิน กับทั้งรื้อโรงเรียนและค่าต้นผลไม้ให้แก่เจ้าของที่ดินสมควร ประกาศดังกล่าวจึงเป็นพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นการใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติและมีสถานะเป็นกฎหมายเรียกคืนที่ดินจากราษฎรเพื่อประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟ สำหรับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภออุตุ อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภออุตุ จังหวัดพระนคร (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๒ นั้น เป็นกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ โดยกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ตกเป็นของกรมรถไฟตามมาตรา ๑๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

สำหรับพระราชบัญญัติโอนคลองมักกะสัน ตำบลมักกะสัน อำเภออุตุ จังหวัดพระนคร ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้กรมรถไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๒ เป็นกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและโอนอสังหาริมทรัพย์นั้นให้แก่กรมรถไฟ ส่วนพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์วัดมักกะสัน ตำบลถนนพญาไท อำเภออุตุ จังหวัดพระนคร ให้แก่กรมรถไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการโอนที่ดินสงฆ์ให้แก่กรมรถไฟ

ประเด็นที่สอง การนำที่ดินบริเวณโรงงานมักกะสันไปทำโครงการพัฒนาเชิงพาณิชย์ จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อประกาศพระราชกฤษฎีกาในการจัดซื้อที่ดินสร้างทางรถไฟสายตะวันออกและประกาศเพิ่มเติมขยายเขตที่ดิน มีสถานะเป็นกฎหมายเรียกคืนที่ดินจากราษฎร เมื่อที่ดินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมรถไฟแล้ว ย่อมตกเป็นสิทธิโดยเด็ดขาดที่จะนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของกรมรถไฟได้ ต่อมาเมื่อที่ดินนั้นโอนมาเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๑๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมีสิทธิเช่นเดียวกับกรมรถไฟ สำหรับวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในการจัดหาที่ดินมาให้กรมรถไฟนั้นเป็นเพียงวัตถุประสงค์เบื้องต้น เมื่อกาลเวลาได้ล่วงเลยไปหมดความจำเป็นที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์เดิมหรือมีความจำเป็นต้องนำที่ดินนั้นไปใช้ทำกิจการอื่นใดก็ย่อมเป็นไปตามวิวัฒนาการขององค์กรที่เป็นเจ้าของที่ดินหรือความจำเป็นของประเทศได้

สำหรับที่ดินภายในแนวเขตตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภออุตุ อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภออุตุ จังหวัดพระนคร (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๒ นั้น เป็นที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาดแล้ว รัฐจึงสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในกิจการอื่น

^๓มาตรา ๑๐ นับตั้งแต่วันโฆษณาพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาในมาตรา ๘ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้วตามที่บัญญัติไว้ในมาตราต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๑๐ ให้โอนทรัพย์สินและหนี้ทั้งสินของกรมรถไฟให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย

นอกจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นคณะกรรมการ
กฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๙๒๖/๒๕๕๙^๕ เมื่อต่อมาการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับโอน
ที่ดินดังกล่าวมาจากการรถไฟโดยผลของมาตรา ๑๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย
การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นโดยเด็ดขาดและสามารถนำมาดำเนินการใด ๆ ได้
ตามขอบวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ส่วนที่ดินภายในแนวเขตตามพระราชบัญญัติโอนคลองมักกะสัน ตำบลมักกะสัน
อำเภอคูสิต จังหวัดพระนคร ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้การรถไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๒
และพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์วัดมักกะสัน ตำบลถนนพญาไท อำเภอคูสิต จังหวัดพระนคร
ให้แก่การรถไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นทรัพย์สินที่การรถไฟได้กรรมสิทธิ์เด็ดขาดมาโดยผล
ของกฎหมายและมีใช้ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งต่อมาได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์
ของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยผลของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย
การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงสามารถนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการใด ๆ ได้ตามขอบวัตถุประสงค์
ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญ
ของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ
ซึ่งรวมถึงการให้เช่าและดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ ตามมาตรา ๖^๗ และมาตรา ๙ (๒)^๘ แห่ง
พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ดังนั้น การนำที่ดินบริเวณโรงงานมักกะสันไปทำ
โครงการพัฒนาเชิงพาณิชย์จึงสามารถดำเนินการได้

(นายดิศพัทธ์ หอตระกูล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๙

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่เหลือนจากการใช้
ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ ๐๙๐๗/๓๘๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๗มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์
ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของการรถไฟจากการรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน
และดำเนินธุรกิจอื่นเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

^๘มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่
ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย
แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ