

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการเพื่อถอนสภาพล้งสาธารณะประโยชน์
ที่พ้นสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองในพื้นที่โครงการรถไฟ
ความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน ตามมาตรา ๙ และมาตรา ๓๓
แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๖๑

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.)
มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สกพอ ๑๐๐๑/๖๕/๑๓๑๐ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

๑. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (สกพอ.)
และการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ร่วมกันจัดทำโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน
(โครงการฯ) และจัดตั้งพื้นที่ของโครงการฯ ซึ่งรวมที่ดินบริเวณโรงงานมักกะสันตามข้อหาข้อนี้
เป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ และมีการลงนามในสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อจัดทำโครงสร้าง
พื้นฐานและบริการสาธารณะในกิจการรถไฟโดยส่วนหนึ่งของสัญญาร่วมลงทุนดังกล่าว
กำหนดให้เอกชนคู่สัญญาได้รับสิทธิการเช่าเพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณโรงงานมักกะสันที่ รฟท.
ได้รับมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และใช้ประโยชน์ในกิจการของ รฟท. ตลอดมา เพื่อให้เอกชน
คู่สัญญานำพื้นที่บริเวณดังกล่าวไปพัฒนาให้เป็นพื้นที่สนับสนุนบริการรถไฟของโครงการฯ
โดยการใช้ประโยชน์ของเอกชนคู่สัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์

๒. ภายหลังการลงนามสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนตามโครงการฯ เมื่อปี พ.ศ.
๒๕๖๒ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินบริเวณโรงงานมักกะสันภายในแนวเขตที่ดินเวนคืนบางส่วนที่ดิน
แปลงโฉนดที่ ๔๑๕๙ และโฉนดที่ ๔๑๙๒ แขวงมักกะสัน เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพื้นที่
ตามสัญญาร่วมลงทุนดังกล่าวมีสภาพเป็นล้งสาธารณะประโยชน์ที่ดินขึ้นไม่อาจใช้เป็นทางสัญจร
ไปมาและไม่มีสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองแล้ว

๓. สกพอ. เห็นว่า การใช้ที่ดินบริเวณโรงงานมักกะสันเพื่อดำเนินโครงการฯ
ให้เป็นไปตามสัญญาร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนจำเป็นต้องดำเนินการถอนสภาพความเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันในส่วนที่เป็นล้งสาธารณะตามมาตรา ๘
วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือ
พระราชกฤษฎีกา แล้วแต่กรณี ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีกระบวนการ ขั้นตอนจำนวนมาก และใช้
ระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างนาน ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าส่งผลกระทบต่อ การดำเนินโครงการฯ
ดังนั้น สกพอ. จึงขอหารือในประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เพื่อให้การถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท
พลเมืองใช้ร่วมกันของล้งสาธารณะซึ่งพ้นสภาพการเป็นล้งสาธารณะดังกล่าวมีประสิทธิภาพ
และรวดเร็ว ไม่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการดำเนินโครงการฯ สกพอ. และคณะกรรมการนโยบาย
เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (กพอ.) จะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติ

เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๖๑ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ตราพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ขึ้นเป็นการเฉพาะ หรือเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติดำเนินการอื่นใดตามมาตรา ๙ และหรือมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อกำหนดให้ สกพอ. เป็นผู้ดำเนินการถอนสภาพลุ่มาร่างดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนปกติที่กำหนดไว้ในกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สอง หาก สกพอ. และ กพอ. ไม่อาจดำเนินการตามประเด็นที่หนึ่งได้ สกพอ. และ กพอ. จะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๖๑ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดกฎระเบียบกรณีหน่วยงานของรัฐขอใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นการชั่วคราวในระหว่างที่การถอนสภาพยังไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเงื่อนไข เงื่อนไขเวลา หรือข้อจำกัดในการใช้ที่ดินเสมือนว่าที่ดินนั้นได้ถอนสภาพเสร็จแล้ว ได้หรือไม่ อย่างไร เนื่องจากปัจจุบันการอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐใช้ที่ดินดังกล่าวชั่วคราวจะดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งระเบียบนี้มุ่งใช้กับกรณีที่เคยขามาขอใช้ที่ดินของรัฐชั่วคราวไม่เกิน ๕ ปี และมีเงื่อนไขและข้อจำกัดในการใช้ที่ดิน ซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพการใช้ที่ดินของหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการขอใช้อย่างถาวรทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการฯ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกและเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยรวมต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๖๑ มุ่งหมายให้ กพอ. มีอำนาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้มีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่ กพอ. เห็นว่าก่อให้เกิดความไม่สะดวกหรือล่าช้า มีความซ้ำซ้อนหรือเป็นการเพิ่มภาระการดำเนินการแก่ประชาชนเพื่อให้การดำเนินการในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็ว แต่การที่ กพอ. ประสงค์ที่จะใช้อำนาจตามมาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกฯ ในการเสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘^๓ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อถอนสภาพที่ดิน

^๑มาตรา ๙ ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หากคณะกรรมการนโยบายเห็นว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดก่อให้เกิดความไม่สะดวกหรือล่าช้า มีความซ้ำซ้อนหรือเป็นการเพิ่มภาระการดำเนินการโดยไม่จำเป็น หรือมีปัญหาหรืออุปสรรคอื่นใด ให้คณะกรรมการนโยบายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้มีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งดังกล่าว หรือมีกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้การพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีประสิทธิภาพ สะดวก รวดเร็ว ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบต่อความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และต้องไม่เลือกปฏิบัติ

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓มาตรา ๘

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ดังกล่าวขึ้นเป็นการเฉพาะเสียเองนั้น ไม่ใช่การเสนอให้มีการปรับปรุงหรือเสนอให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ตามนัยของมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกฯ จึงไม่อาจกระทำได้

สำหรับกรณีตามปัญหาที่ว่า สกพอ. และ กพอ. จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกฯ เสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ สกพอ. เป็นผู้ดำเนินการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวเอง โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนปกติตามที่กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือ สกพอ. เป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงหน่วยเดียว หรือให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดหรือบางหน่วยร่วมกันดำเนินการหรือร่วมกับ สกพอ. ดำเนินการตามมาตรา ๓๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกฯ ย่อมต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐนั้นมีหน้าที่และอำนาจที่จะดำเนินการในเรื่องนั้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการภายในหรือภายนอกเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แต่โดยที่การดำเนินการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวเป็นหน้าที่และอำนาจของกระทรวงมหาดไทยและกรมที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มิได้เป็นหน้าที่และอำนาจของ สกพอ. ดังนั้น สกพอ. จึงไม่อาจเสนอ

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการใดเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หรือเพื่อสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกในการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ให้เกิดการพัฒนาการและผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพสูงสุด ไม่ว่าการนั้นจำเป็นต้องดำเนินการภายในหรือภายนอกเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก หากการดำเนินการดังกล่าวเป็นหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วย คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือสำนักงานเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงหน่วยเดียว หรือให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดหรือบางหน่วยร่วมกันดำเนินการหรือร่วมกับสำนักงานดำเนินการก็ได้ โดยคณะรัฐมนตรีจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการ มาตรฐาน และคุณลักษณะเฉพาะที่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกด้วยก็ได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำเนินการนั้นต้องได้รับอนุมัติหรืออนุญาตหรือต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐหน่วยใด ให้คณะกรรมการนโยบายเป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตหรือให้ความเห็นชอบแทนหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น แต่ต้องแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตหรือให้ความเห็นชอบตามกฎหมายนั้นทราบก่อนเข้าดำเนินการ และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตหรือให้ความเห็นชอบตามกฎหมายนั้นมีหน้าที่ให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานของรัฐหรือสำนักงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง

ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดไว้เป็นประการอื่น หน่วยงานของรัฐหรือสำนักงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งจะมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ถือว่าเอกชนนั้นได้รับอนุมัติหรืออนุญาตหรือได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายแทนหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายนั้นแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐหรือสำนักงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องควบคุมดูแลการดำเนินการของเอกชนดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

๔. ประตูดุเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้ สกพอ. เป็นผู้ดำเนินการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวเอง แต่อาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

ประเด็นที่สอง เห็นว่า หาก สกพอ. และ กพอ. เห็นว่า บทบัญญัติแห่งมาตรา ๙^๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบที่เกี่ยวข้องก่อให้เกิดความไม่สะดวกหรือล่าช้า มีความซ้ำซ้อนหรือเป็นการเพิ่มภาระการดำเนินการโดยไม่จำเป็น ย่อมสามารถเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับปรุงหรือแก้ไขได้ตามมาตรา ๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แต่ สกพอ. และ กพอ. อาจต้องพิจารณาด้วยว่าในการเสนอแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องจะใช้ระยะเวลานานกว่าการดำเนินการตามปกติ หรือการเสนอให้คณะรัฐมนตรีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ หรือไม่



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๕

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น