

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ยังไม่ได้ถอนสภาพภายในแนวเขตเวนคืน

การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รพ ๑/๖๖๖/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า รฟท. ได้รับที่ดินบริเวณ โรงงานมักกะสันบางส่วนมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอคูสิด อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอคูสิด อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ และพระราชบัญญัติโอนคลองมักกะสัน ตำบลมักกะสัน อำเภอคูสิด จังหวัดพระนคร ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้กรมรถไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่ง รฟท. ได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณดังกล่าว ในกิจการของ รฟท. และดำเนินงานกิจการรถไฟในพื้นที่โรงงานมักกะสันจนถึงปัจจุบันมาโดยตลอด ต่อมา รฟท. และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบร่วมกัน ได้จัดทำโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน และจัดตั้งพื้นที่ของโครงการฯ ซึ่งรวมที่ดินบริเวณโรงงานมักกะสันตามข้อหาข้อนี้ เป็นเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษ โดยโครงการนี้เป็นโครงการร่วมลงทุนกับเอกชนเพื่อจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในกิจการรถไฟ โดยส่วนหนึ่งของสัญญาร่วมลงทุนได้กำหนดให้เอกชนคู่สัญญาได้รับสิทธิการเช่าเพื่อใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณโรงงานมักกะสันที่ รฟท. ได้รับมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนคู่สัญญามีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ อย่างไรก็ดี ภายหลังการลงนามสัญญาร่วมลงทุน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีการตรวจสอบพบว่าที่ดินบริเวณโรงงานมักกะสันภายในแนวเขตเวนคืนบางส่วน เดิมมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติประโยชน์ แต่ปัจจุบันไม่มีสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองแล้ว ปรากฏอยู่บริเวณที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๔๑๕๙ และโฉนดเลขที่ ๔๑๙๒ แขวงมักกะสัน เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร

รฟท. ได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๙๒๖/๒๕๕๙ ที่ระบุว่า การได้อสังหาริมทรัพย์มาจากการเวนคืนก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับนั้น ถือว่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รัฐย่อมมีอำนาจนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐได้ตามที่เห็นสมควร รฟท. จึงมีความเข้าใจว่า รฟท. สามารถนำที่ดินสาธารณสมบัติประโยชน์ดังกล่าวซึ่ง รฟท. ได้รับมาก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับไปให้เอกชนคู่สัญญาเช่าใช้ประโยชน์ตามความประสงค์และข้อเสนอของเอกชนคู่สัญญาภายใต้สัญญาร่วมลงทุนของโครงการฯ ได้ แต่โดยที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ ตลอดจนกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับภายหลังที่ รฟท. ได้รับที่ดินดังกล่าวจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ได้มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์และหลักเกณฑ์ขั้นตอนสำหรับการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติประโยชน์ รวมถึงบทกำหนดโทษทางอาญาไว้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๑๗๔ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รฟท. จึงขอหารือว่า รฟท. ในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์และผู้ครอบครองที่ดินจะสามารถให้สิทธิเอกชนคู่สัญญาเช่าที่ดินซึ่งรวมถึงพื้นที่ที่เป็นสาธารณประโยชน์ที่ รฟท. ได้รับมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เอกชนคู่สัญญานำไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ตามความประสงค์ของเอกชนคู่สัญญาเหมือน รฟท. เป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวด้วยตนเอง โดยเอกชนคู่สัญญาจะใช้ประโยชน์ในส่วนที่เป็นสาธารณประโยชน์เต็มพื้นที่และสามารถก่อสร้างหรือดำเนินการอื่น ๆ บนพื้นที่ดังกล่าวเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามสัญญาร่วมลงทุน ในขณะที่ รฟท. ยังไม่ได้ดำเนินการขอใช้หรือขออนุญาตสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แล้วเสร็จได้หรือไม่ อย่างไร และการที่เอกชนคู่สัญญาใช้ประโยชน์สาธารณประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทน รฟท. และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า รฟท. จะใช้หรือให้สิทธิเอกชนคู่สัญญาร่วมลงทุนโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบินใช้สาธารณประโยชน์ที่อยู่ภายในแนวเขตพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอคูสิต อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พุทธศักราช ๒๕๔๑ ที่ รฟท. ได้มาจากการเวนคืน โดยยังไม่ได้ดำเนินการขอใช้หรือขออนุญาตสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่

เห็นว่า เมื่อ รฟท. ได้รับที่ดินบริเวณโรงงานมักกะสันบางส่วนมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอคูสิต อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พุทธศักราช ๒๕๔๑ โดยเป็นการรับโอนมาจากกรมรถไฟ ตามมาตรา ๑๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ และพื้นที่บางส่วนที่ได้รับโอนมานั้น มีลักษณะเป็นสาธารณประโยชน์ จึงมีประเด็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า สาธารณประโยชน์จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ รฟท. โดยผลของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนนั้น ใช้เฉพาะกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเท่านั้น สำหรับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้น มาตรา ๒^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ถือว่าเป็นของรัฐ จึงไม่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเวนคืนดังเช่นอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน เพราะรัฐย่อมนำอสังหาริมทรัพย์ของรัฐมาใช้ประโยชน์ได้อยู่แล้ว ในฐานะที่เป็นเจ้าของ เมื่อสาธารณประโยชน์เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔^๓ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น แม้จะมี

^๑มาตรา ๑๐ ให้โอนทรัพย์สินและหนี้ทั้งสินของกรมรถไฟให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย

^๒มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

^๓มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ลําร้างสาธารณประโยชน์อยู่ภายในแนวเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอดุสิต อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ ก็ไม่มีผลเป็นการโอน ลําร้างสาธารณประโยชน์ดังกล่าวมาเป็นของ รพท. ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นในทำนองเดียวกันนี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๕๓/๒๕๒๖^๔ และแม้ว่าในปัจจุบัน ลําร้างสาธารณประโยชน์นั้นไม่มีสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองแล้วก็ตาม แต่ตราบไต่ ที่ยังไม่ได้ดำเนินการถอนสภาพ ลําร้างสาธารณประโยชน์นั้นก็ยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๒๐/๒๕๖๐^๕

สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๙๒๖/๒๕๕๖^๖ เป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น โดยในกรณีที่เป็นการอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนก่อน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีผลใช้บังคับ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ หน่วยงานรัฐต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท หากไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลา ที่กำหนด ถือว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนในช่วงเวลาดังกล่าวย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ โดยเด็ดขาด ซึ่งเป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนในช่วงเวลาดังกล่าว ว่าจะมีสถานะและมีแนวทางการนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นอย่างไร มิได้วินิจฉัยให้อสังหาริมทรัพย์ที่เป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานที่เป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน ประกอบกับ เมื่อไม่อาจเวนคืนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ลําร้างสาธารณประโยชน์จึงมิใช่อสังหาริมทรัพย์ ที่ได้มาจากการเวนคืน ดังนั้น การที่ รพท. อ้างถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องดังกล่าว จึงเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน

อย่างไรก็ตาม แม้ลําร้างสาธารณประโยชน์จะยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่กรณีนี้ กรมรถไฟและ รพท. ตามลำดับ ได้นำที่ดินนั้นไปใช้ ทำเป็นทางรถไฟซึ่งก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกประเภทหนึ่ง ลําร้างสาธารณประโยชน์ดังกล่าว จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในความครอบครองดูแลและใช้ประโยชน์

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า บ่อและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

๖บันทึก เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (การเวนคืนที่ดิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งอยู่ ภายในแนวเขตเวนคืนหรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๕๖๙ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๗บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๕ บริเวณสนามบินสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๖๐๔ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๘บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๗/๓๘๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ของ รพท. โดยในฐานะที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน รพท. ย่อมไม่มีสิทธิไปยกเลิกเพิกถอนได้เอง แต่ในฐานะที่เป็นทางรถไฟและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ รพท. เป็นผู้ครอบครองดูแล รพท. ย่อมมีสิทธิใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นได้ การจะถอนสภาพลํารางสาธารณประโยชน์ให้หมดสิ้นไปจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๘๗ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกถอนสภาพลํารางสาธารณประโยชน์จากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสีย และเมื่อได้ถอนสภาพเพื่อนำไปให้ รพท. ใช้ประโยชน์แล้ว ความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันประเภทลํารางสาธารณประโยชน์ย่อมเป็นอันสิ้นไป รพท. จึงย่อมมีอำนาจสมบูรณ์ในการครอบครองใช้สอยและทำประโยชน์บนที่ดินนั้นในฐานะที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททางรถไฟตามหน้าที่และอำนาจของตนได้ต่อไป



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๕

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควร แก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไป เพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย