

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยบริเวณโรงงานมักกะสัน
ไปทำโครงการพัฒนาเชิงพาณิชย์

การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ รพ๑/๑๘๒๙/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เนื่องด้วยคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ได้มีมติในคราวประชุมที่ ๒/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๙ มอบหมายให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการจัดทำแผนการส่งมอบพื้นที่โรงงานมักกะสันให้แก่กระทรวงการคลังให้ชัดเจน พร้อมทั้งให้เร่งรัดดำเนินการส่งมอบเพื่อลดภาระหนี้สินโดยเร็ว และในคราวประชุมร่วมระหว่างกระทรวงการคลัง (โดยกรมธนารักษ์และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) กับการรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ได้มีมติให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงการนำพื้นที่ดังกล่าวไปทำโครงการพัฒนาเชิงพาณิชย์ว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร

การรถไฟแห่งประเทศไทยตรวจสอบแล้วเห็นว่าพื้นที่โรงงานมักกะสันได้มาโดยบทบัญญัติดังต่อไปนี้

- ประกาศพระราชกฤษฎีกาในการจัดซื้อที่ดินสร้างทางรถไฟสายตะวันออก ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม รัตนโกสินทรศก ๑๒๔
- ประกาศเพิ่มเติมขยายเขตที่ดินสร้างโรงงานใหม่ในทางรถไฟสายตะวันออก ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ รัตนโกสินทรศก ๑๒๕
- ประกาศเพิ่มเติมขยายเขตที่ดินสำหรับสร้างโรงงานใหญ่กรมรถไฟหลวงริมทางรถไฟสายตะวันออก ณ ตำบลมักกะสัน (ครั้งที่ ๒) ลงวันที่ ๒๔ กันยายน พระพุทธศักราช ๒๔๖๑
- พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภออุตุ อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๑
- พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภออุตุ จังหวัดพระนคร (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๒
- พระราชบัญญัติโอนคลองมักกะสัน ตำบลมักกะสัน อำเภออุตุ จังหวัดพระนคร ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้กรมรถไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๒
- 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) ที่ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๖๙/๒๔๙๒^๑ ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยืนยันความเห็นดังกล่าวไว้ในเรื่องเสรีที่ 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 กฎหมายข้อนกฎหมาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๓๙๔๕/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๔๙๗ ถึงกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร

สายตะวันออกเพื่อใช้เป็นทางรถไฟ ที่ตั้งสถานี และสถานที่ก่อสร้างโรงงานของกรมรถไฟ โดยกำหนดห้ามมิให้เจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ในแนวเขตสร้างทางรถไฟเอาที่ดินไปยกให้หรือซื้อขายแลกเปลี่ยนกับผู้อื่นผู้ใดก่อนได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน และเรียกเอาที่ดินเหล่านั้นคืนจากราชฎาเพื่อทำการสร้างทางรถไฟโดยกำหนดให้ใช้ค่าที่ดิน กับทั้งรั้วโรงเรือนและค่าต้นไม้ให้แก่เจ้าของที่ดินตามสมควร ประกาศดังกล่าวจึงเป็นพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นการใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติและมีสถานะเป็นกฎหมายเรียกคืนที่ดินจากราชฎาเพื่อประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟ สำหรับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอคูสิด อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอคูสิด จังหวัดพระนคร (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๒ นั้น เป็นกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ โดยกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ตกเป็นของกรมรถไฟตามมาตรา ๑๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

สำหรับพระราชบัญญัติโอนคลองมวกะสัน ตำบลมวกะสัน อำเภอคูสิด จังหวัดพระนคร ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้กรมรถไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๒ เป็นกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและโอนอสังหาริมทรัพย์นั้นให้แก่กรมรถไฟ ส่วนพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสงฆ์วัดมวกะสัน ตำบลถนนพญาไท อำเภอคูสิด จังหวัดพระนคร ให้แก่กรมรถไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการโอนที่ธรณีสงฆ์ให้แก่กรมรถไฟ

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

สำหรับที่ดินภายในแนวเขตตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอคูสิด อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่อำเภอคูสิด จังหวัดพระนคร (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๒ นั้น เป็นที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาดแล้ว รัฐจึงสามารถนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในกิจการอื่น

^๓มาตรา ๑๐ นับตั้งแต่วันโฆษณาพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมาในมาตรา ๘ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้วตามที่บัญญัติไว้ในมาตราต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๑๐ ให้โอนทรัพย์สินและหนี้ทั้งสิ้นของกรมรถไฟให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย

นอกจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ ๙๒๖/๒๕๕๙^๕ เมื่อต่อมากการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับโอน ที่ดินดังกล่าวมาจากกรมรถไฟโดยผลของมาตรา ๑๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นโดยเด็ดขาดและสามารถนำมาดำเนินการใด ๆ ได้ ตามขอบวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ส่วนที่ดินภายในแนวเขตตามพระราชบัญญัติโอนคลองมักกะสัน ตำบลมักกะสัน อำเภอคูสิต จังหวัดพระนคร ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้กรมรถไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๒ และพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ธรณีสงฆ์วัดมักกะสัน ตำบลถนนพญาไท อำเภอคูสิต จังหวัดพระนคร ให้แก่กรมรถไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นทรัพย์สินที่กรมรถไฟได้กรรมสิทธิ์เด็ดขาดมาโดยผล 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

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๙

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

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๗มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอื่นเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

^๘มาตรา ๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑) ๑๑

๑๑

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

๑๑

๑๑