

บันทึก

เรื่อง การใช้พื้นที่บริเวณเขาบ่อยา (กรณีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
มีความประสงค์จะเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเขาบ่อยาและที่ดินที่ทำเรื่อง
แห่งประเทศไทยได้มาจากเอกชนโดยการเวนคืน)

กระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ อก.๑๐๐๑/๔๗๑๖ ลงวันที่ ๓๑
สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้รับ
รายงานจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ว่า ปตท.ได้กำหนดจะก่อสร้างท่าเทียบเรือ
และคลังสำรองผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียม ณ บริเวณหลังเขาบ่อยา (บ้านแหลมฉะเชิงเทรา) แต่
เนื่องจากบริเวณที่จะทำการก่อสร้างเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตเวนคืนเพื่อประโยชน์ของรัฐในการ
ก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกและกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการทำเรือ ซึ่งปัจจุบันนี้การทำเรือแห่ง
ประเทศไทยได้ดำเนินการเวนคืนและรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจากราษฎรและจากที่ดินราชพัสดุตาม
พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นส่วนใหญ่แล้ว ปตท.จึงได้ติดต่อกับกระทรวงคมนาคม
เพื่อขอใช้ที่ดินของการท่าเรือฯ สำหรับก่อสร้างท่าเทียบเรือและคลังสำรองผลิตภัณฑ์น้ำมัน
ปิโตรเลียม กระทรวงคมนาคมไม่ขัดข้องในหลักการที่จะให้ ปตท. เข้าดำเนินการโครงการใน
พื้นที่ของการท่าเรือฯ ทั้งนี้ เนื่องจากบริเวณที่ดินซึ่ง ปตท.ขอใช้นั้น การท่าเรือฯ ยังมิได้ใช้
ประโยชน์ ประกอบกับกิจการของ ปตท.ที่จะดำเนินการในบริเวณดังกล่าวเป็นกิจการซึ่งเกี่ยวเนื่อง
กับการท่าเรือ จึงมีสิทธิที่จะใช้พื้นที่ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เนื่องจาก ปตท.มีความประสงค์จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งการทำเรือฯ
ได้มาโดยการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดย ปตท.ยินดีจะจ่ายค่าทดแทนชดใช้
ให้แก่การทำเรือฯ ตามจำนวนเงินเท่าที่ทำเรือฯ ได้จ่ายไปจริง แต่การเข้าถือกรรมสิทธิ์ดังกล่าว
เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามแนวทางกฎหมาย ดังนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอคำแนะนำ
เกี่ยวกับเรื่องนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (การปิโตรเลียมแห่ง
ประเทศไทย) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (การทำเรือแห่งประเทศไทย) แล้ว มีความเห็น
ดังต่อไปนี้

ที่ดินที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ขอโอนกรรมสิทธิ์จากการท่าเรือ
แห่งประเทศไทยเพื่อสร้างท่าเทียบเรือและคลังสำรองผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียมจำนวนทั้งสิ้น
๘๕๐ ไร่ นั้น บางส่วนคือเขาบ่อยาอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มิใช่เป็นที่ราชพัสดุตามที่อ้าง
มา และบางส่วนเป็นที่ดินที่การทำเรือแห่งประเทศไทยเวนคืนมาจากเอกชน แต่ถึงแม้ว่าเขาบ่อยา
นี้จะตั้งอยู่ในแนวเขตที่จะต้องเวนคืนในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ใน

ท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็ตาม เขาบ่อยานี้ก็ไม่ได้ถูกโอนไปเป็นของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เพราะยังไม่มี การตรากฎหมายเฉพาะโอนที่ดินเขาบ่อยานี้ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ที่บัญญัติว่า “มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กัน มิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นภายหลัง”

สำหรับที่ดินที่การทำเรือฯ เว้นคืนมาจากเอกชนตามพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ฯ นั้น กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนนั้นได้ตกมาเป็นของการท่าเรือฯ ตั้งแต่นั้น ใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^๑ แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๕๔๗ การทำเรือฯ ก็ต้องดำเนินการใช้ เงินหรือวางเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินหรือเงินค่าทดแทนดังกล่าวเพื่อที่จะได้ สิทธิครอบครองและดำเนินการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นต่อไป

ดังนั้น กรณีเขาบ่อยา ถ้ารัฐบาลเห็นสมควรที่จะให้ ปตท.เข้าดำเนินการโครงการ ของ ปตท. ในเขาบ่อยาอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐบาลก็อาจดำเนินการให้มีการตรา กฎหมายเฉพาะโอนเขาบ่อยาให้แก่ ปตท.โดยตรงตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ อนึ่ง แม้ว่ามาตรา ๑๐^๒ และมาตรา ๑๒^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะได้บัญญัติให้ อธิบดีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี มีอำนาจขายหรือให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวแก่ บุคคลใดๆ ได้ก็ตาม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่การ ขายหรือให้นั้นเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งจะกระทำได้ ก็ต้อง ดำเนินการตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นบทกฎหมายเฉพาะ

สำหรับกรณีที่ดินที่การทำเรือฯ ได้เวนคืนมาจากเอกชนนั้น การโอนกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินดังกล่าวไปให้ ปตท.จะกระทำได้หรือไม่เพียงใดนั้น นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา

^๑ มาตรา ๑๐ นับตั้งแต่วันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวในมาตรา ๘ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ต้องเวนคืนตกมาเป็นของเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครองทรัพย์สินนั้น ได้ต่อเมื่อได้ใช้เงิน หรือวางเงินค่าทดแทนแล้ว ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๑๐ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของ แผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้ รวมถึงจัดทำที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซ้ำขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าและให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ ให้อนุชนรุ่นหลังด้วย

^๓ มาตรา ๑๒ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน ให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

๑๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๙๔ แล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักทั่วไปว่าด้วยการเวนคืนที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐด้วย ตามหลักทั่วไปว่าด้วยการเวนคืนที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐนั้น พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องระบุวัตถุประสงค์ในการเวนคืนไว้ด้วยอย่างชัดแจ้ง เพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการใช้ที่ดินนั้น เมื่อได้เวนคืนที่ดินมาแล้วรัฐบาลจึงมีความผูกพันที่จะต้องใช้ที่ดินนั้นตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืน เพราะการที่รัฐสภายินยอมให้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนดังกล่าวขึ้นก็เนื่องจากการเห็นชอบกับวัตถุประสงค์ในการเวนคืนนั้น หลักทั่วไปนี้ได้รับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นบรรทัดฐานต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานานแล้ว ไม่ว่าการตรากฎหมายเวนคืนดังกล่าวจะกระทำตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๗๗ ซึ่งมีบทบัญญัติพิเศษให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินและทายาทของเจ้าของที่ดินหรือผู้รับโอนให้เรียกร้องที่ดินคืนเพราะเหตุว่ารัฐมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืน หรือกระทำตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติพิเศษเช่นนั้นก็ตาม

สำหรับที่ดินบริเวณใกล้เข้าบ่อยาที่ทำเรือแห่งประเทศไทยเวนคืนมาจากเอกชนนั้น ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนในคำปรารภ^๕ เหตุผลของการเวนคืนในบันทึกเหตุผลในราชกิจจานุเบกษา^๖ และในมาตรา ๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๔๒๑ ว่า เวนคืนเพื่อใช้ในการของการทำเรือ สำหรับสร้างท่าเรือน้ำลึกและกิจการอื่นซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการทำเรือ ดังนั้น การทำเรือ จึงมีความผูกพันที่จะต้องใช้ที่ดินดังกล่าวให้ตรงตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืนตามที่กำหนดไว้ และทั้งจะต้องอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจของการทำเรือ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖^๘ และมาตรา ๙^๙ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่ง

^๔ มาตรา ๑๑ ที่ดินซึ่งการทำเรือแห่งประเทศไทยได้มาด้วยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติ หรือบทกฎหมายอื่นจะโอนต่อไปมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ

^๕ โดยที่เป็นการสมควรให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลาอำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เพื่อประโยชน์ของรัฐในการสร้างท่าเรือน้ำลึกและกิจการอื่นซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการทำเรือ ซึ่งการทำเรือแห่งประเทศไทยได้ทำการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จแล้ว

^๖ เนื่องจากการทำเรือแห่งประเทศไทยมีความประสงค์จะสร้างท่าเรือน้ำลึกเพื่อประโยชน์ของรัฐในการอำนวยความสะดวกแก่การขนส่งคนโดยสาร และสินค้าเข้าและออกอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่นซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการทำเรือ โดยขุดลอกร่องน้ำสร้างเขื่อนกันคลื่น และเขื่อนเทียบเรือ พร้อมทั้งสร้างโรงพักสินค้า คลังสินค้า ถนน ทางรถไฟอาคาร ที่ทำการและอาคารอื่นที่เกี่ยวกับกิจการอันเป็นส่วนประกอบของกิจการทำเรือ ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

^๗ มาตรา ๔ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชาและตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งปรากฏรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้แก่การทำเรือแห่งประเทศไทย

^๘ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการทำเรือขึ้นเรียกว่า “การทำเรือแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

ประเทศไทย พ.ศ.๒๕๕๔ อีกด้วย ฉะนั้น ถ้าการทำเรือฯ เป็นเพียงแต่จะให้ ปตท.เช่าที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินกิจการซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการทำเรือ เช่น สร้างท่าเทียบเรือหรือคลังน้ำมันก็ย่อมกระทำได้เพราะยังถือว่าอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนด้วยเป็นกิจการที่เกื้อกูลกิจการของการทำเรือฯ แต่ในกรณีที่หาเรือมานี้เป็นกรณีที่ ปตท.จะขอเช่าถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการทำเรือกรณีเช่นนี้เห็นว่าการทำเรือฯ จะจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินดังกล่าวไปโดยมิได้ใช้ในกิจการของการทำเรือฯ เพื่อประโยชน์ในการสร้างท่าเรือหรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำเรือไม่ได้ เพราะผิดวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ดังนั้น การโอนที่ดินไปให้ ปตท.ใช้เพื่อกิจการของ ปตท.แม้ว่ากิจการดังกล่าวจะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำเรือก็ตาม ก็ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.๒๕๒๑ ที่บัญญัติให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้แก่การทำเรือ ฯ

เมื่อเป็นเช่นนี้ ถ้ารัฐมีความจำเป็นที่จะต้องให้ ปตท.ใช้ที่ดินดังกล่าว รัฐบาลอาจดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๕๔ โดยขอแก้ไขวัตถุประสงค์ของการเวนคืนและให้โอนที่ดินดังกล่าวไปให้ ปตท. เพื่อสร้างท่าเทียบเรือและคลังสำรองผลิตภัณฑ์น้ำมันปิโตรเลียมอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค เช่นเดียวกับกิจการของการทำเรือ ฯ

โดยสรุป กรณีเขาบ่อยาอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐบาลก็อาจดำเนินการให้มีการตรากฎหมายเฉพาะโอนให้แก่ ปตท. ได้ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนกรณีที่ดินที่การทำเรือฯ เวนคืนมาจากเอกชน รัฐบาลก็อาจดำเนินการให้มีการตรากฎหมายตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๕๔ โดยขอ ให้โอนที่ดินดังกล่าวไปให้ ปตท.เพื่อใช้ในกิจการที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ได้ แต่ถ้ารัฐบาลเห็นว่าไม่เป็นการสมควรที่จะตรากฎหมายเช่นนั้น ก็ย่อมกระทำได้โดยให้ ปตท.ใช้ประโยชน์หรือเช่าที่ดินเขาบ่อยาอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเช่าที่ดินที่การทำเรือฯ เวนคืนมาจากเอกชนจากการทำเรือ ฯ

(๑) รับโอนกิจการท่าเรือจากสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ในกรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม

(๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการท่าเรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการท่าเรือ และธุรกิจอื่นซึ่งสำนักงานท่าเรือกรุงเทพฯ ในกรมการขนส่งเคยปฏิบัติจัดทำ

๙ มาตรา ๙ ให้การทำเรือแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง จำหน่าย หรือดำเนินงานเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์

ฯลฯ

ฯลฯ

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๔