

บันทึก

เรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ดินสาธารณะสมบัติระหว่างกระทรวงเศรษฐกิจ (กรมรถไฟ)
และกระทรวงกลาโหม (กรมทหารอากาศ)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องการแลกเปลี่ยนที่ดินระหว่างกรมรถไฟกับกรมทหารอากาศที่บางซื่อ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสนอความเห็น ปรากฏตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ฎ.๑๖๒๑/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๕ นั้นแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. กระทรวงกลาโหม (กรมทหารอากาศ) ประสงค์จะได้ที่ดินแปลงหนึ่งซึ่งเป็นของกระทรวงเศรษฐกิจ (กรมรถไฟ) กระทรวงเศรษฐกิจยินยอมที่จะโอนที่ดินแปลงนั้นให้แก่กรมทหารอากาศ แต่ขอให้มีการตอบแทนกัน กล่าวคือ กรมทหารอากาศจะต้องโอนที่ดินอีกแปลงหนึ่งซึ่งอยู่ติดต่อกันนั้นให้แก่กรมรถไฟ

๒. สำหรับที่ดินของกระทรวงกลาโหมแปลงนี้ ย่อมเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามความในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. ส่วนที่ดินของกรมรถไฟนั้น ปรากฏตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ (มาตรา ๖) บัญญัติไว้ว่า ผู้ใดจะได้มาซึ่งที่ดินรถไฟมิได้ เว้นแต่จะได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการว่า ที่ดินนั้นได้ขาดจากการเป็นที่ดินรถไฟแล้ว นอกจากนั้นในมาตราเดียวกัน ยังวางหลักไว้ว่า トラบดที่ยังเป็นที่ดินรถไฟอยู่ ห้ามมิให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น และมีให้ยกกำหนดอายุความขึ้นต่อสิทธิของแผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดที่ดินรถไฟ จักต้องระลึกว่าพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟ พ.ศ. ๒๔๖๔ นี้ได้ออกใช้ก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ เป็นเวลานานแล้วประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ออกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๓ และได้วางบทบังคับเรื่องสาธารณะสมบัติไว้ หลักเกณฑ์โดยละเอียดซึ่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟ พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้วางไว้เฉพาะเรื่องที่ดินรถไฟก็คล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์เรื่องสาธารณะสมบัติของแผ่นดินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เวลานี้ ไม่ต้องสงสัยว่า ที่ดินรถไฟ

ณ บัดนี้จักต้องตกอยู่ภายในบทบังคับของมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพราะว่าเป็น “ทรัพย์สินของแผ่นดินชนิดหนึ่ง ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์”

๔. ถ้ายอมรับเช่นนี้แล้ว มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ย่อมใช้บังคับในเรื่องที่ดินทั้ง ๒ แปลงนี้ได้

๕. แต่มาตรา ๑๓๐๕ จะใช้บังคับได้ต่อเมื่อที่ดินที่เป็นสาธารณะสมบัตินั้นโอนกรรมสิทธิ์ไป (alienated) กล่าวคือ โอนไปยังบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยทางที่ทำให้แผ่นดินหมด

๑ มาตรา ๑๓๐๕ มีความว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น ซึ่งไม่ตรงกับเรื่องที่เกิดขึ้นนี้ เพราะในเรื่องนี้ความมุ่งหมายมีว่า จะแลกเปลี่ยนที่ดิน ๒ แปลงระหว่าง ๒ กระทรวงหรือกรมของรัฐ ซึ่งในที่สุดรัฐก็หาได้สูญเสียกรรมสิทธิ์ไปไม่ ฉะนั้นจึงจะถือเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ (to alienate) ทรัพย์สินของรัฐหาได้ไม่ เมื่อให้มีการโอนแลกเปลี่ยนกันแล้ว ที่ดินทั้ง ๒ แปลงนี้ก็คงเป็นส่วนแห่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามเดิมอยู่นั่นเอง การโอนแก่ทะเบียนที่ดินระหว่างกระทรวงทั้ง ๒ ที่เกี่ยวข้องควรกระทำไปตามระเบียบโดยปกติไม่จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด

๖. เมื่อดูในชั้นแรกก็เหมือนกับว่า คงมีความยุ่งยากเกิดขึ้นได้จากตัวบทแห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. ๒๔๖๔ ซึ่งในมาตรา ๖ (๒) บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ห้ามมิให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรถไฟ เว้นไว้แต่จะได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่า ทรัพย์สินได้ขาดจากเป็นที่ดินรถไฟแล้ว ยังได้อยู่ที่มาตรา ๖ (๒) เดียวกันนี้บัญญัติไว้ชัดให้ใช้หลักเกณฑ์ข้อนี้ต่อเมื่อ “เอกชนหรือบริษัท” เป็นผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์เท่านั้น ก็เมื่อในเรื่องที่เกิดขึ้นนี้การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์เป็นการระหว่างกระทรวงหรือกรมซึ่งเป็นทบวงการเมือง มาตรา ๖ (๒) ที่กล่าวแล้วจึงใช้บังคับไม่ได้ การโอนจึงกระทำดังกล่าวไว้ข้างต้น (ในข้อ ๕) บทบัญญัติในมาตรา ๖ (๒) นี้ได้ร่างขึ้นไว้อย่างระมัดระวัง เพื่อประโยชน์ที่ว่าเมื่อมีการโอนที่ดินรถไฟไปยังกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ในรัฐบาลแล้วจะได้ไม่ต้องมีพระราชกฤษฎีกาเป็นพิเศษ

๗. บันทึกนี้ก็ดำเนินตามบันทึกฉบับก่อน ซึ่งได้เสนอมมาแล้ว (บันทึกฉบับลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๔๗๙) ในเรื่องทำนองเดียวกันซึ่งมีการโอนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินจากกระทรวงหนึ่งไปยังอีกกระทรวงหนึ่ง

(ลงชื่อ) เตือน บุณนาค

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๔๗๙