

บันทึก

เรื่อง ที่ราชพัสดุในท้องที่ตำบลหนองไม้แดง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๒/๑๖๗๔๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า กระทรวงคมนาคมได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๓ กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้หน่วยราชการในจังหวัดชลบุรีใช้ที่ราชพัสดุบริเวณตำบลหนองไม้แดงเป็นที่รองรับการย้าย การขยายตัวของหน่วยราชการซึ่งกระทรวงคมนาคมมีความเห็นว่าพื้นที่บริเวณดังกล่าวนี้เป็นพื้นที่ที่กรมทางหลวงได้เวนคืนมาเพื่อใช้ในการสร้างทางหลวงแผ่นดินมิใช่ที่ราชพัสดุ แต่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุฯ หน่วยงานรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวตามเอกสารหลักฐานที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งมาประกอบการพิจารณากับได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและผู้แทนกรมทางหลวง) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว ได้ความดังนี้

กระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ชี้แจงว่า ที่ดินในท้องที่ตำบลหนองไม้แดง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๓ เห็นชอบให้หน่วยราชการในจังหวัดชลบุรีใช้เป็นพื้นที่รองรับการย้าย การขยายตัวของหน่วยราชการ ตามข้อเสนอของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน (คณะกรรมการพิจารณาสถานที่ทำงานของหน่วยราชการในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองหลัก) เป็นที่ดินที่กรมทางหลวงเวนคืนมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ-ตราด ตอนพระโขนง-ศรีราชา ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ-ตราด ตอนพระโขนง-ศรีราชา ในท้องที่อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร อำเภอบางพลี อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา และอำเภอเมืองชลบุรี อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๕๐๙ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ได้กำหนดแนวเขตทางหลวงที่จะสร้างให้มีส่วนกว้างที่สุดหนึ่งพันแปดสิบเมตร (และส่วนที่แคบที่สุดสามสิบเมตร) โดยมีเหตุผลในการกำหนดพื้นที่แนวเขตทางส่วนที่กว้างที่สุดไว้ให้มีความกว้างถึงหนึ่งพันแปดสิบเมตรว่า เนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าวมีลักษณะเป็นเนินเขา กรมทางหลวงจึงมีนโยบายที่จะนำเอาทรัพยากรในพื้นที่มาใช้เป็นวัสดุในการสร้างทาง และเมื่อได้ปรับพื้นที่ให้เป็นที่ราบแล้ว จะมีพื้นที่เหลือเพื่อใช้สร้าง “ทางหลวง” และใช้ประโยชน์

ใน “งานทาง” ตามข้อ ๒^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ อยู่อีกเป็นเนื้อที่ประมาณ ๘๙๗ ไร่ และกรมทางหลวงได้ก่อสร้างทางหลวงสายดังกล่าวนี้เสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ พร้อมทั้งได้ปักหลักเขต “ขทล.” ไว้ โดยแสดงแนวเขตทางหลวงไว้เต็มหนึ่งพันแปดสิบเมตรตามแนวเขตทางหลวงส่วนที่กว้างที่สุด ในระหว่างที่กรมทางหลวงยังมีได้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่เหลืออยู่ (ประมาณ ๘๙๗ ไร่) ในงานทาง กรมทางหลวงได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๔๒^๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕^๓ อนุญาตให้ส่วนราชการอื่นนำที่ดินบางส่วนไปใช้ประโยชน์ในงานราชการแล้ว ดังนี้

(๑) จังหวัดชลบุรีสร้างสนามกีฬา เนื้อที่ ๒๐๐ ไร่ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔

(๒) กรมพลศึกษา ตั้งวิทยาลัยพลศึกษาภาคตะวันออก เนื้อที่ ๖๐ ไร่ เมื่อ พ.ศ.

๒๕๑๘

(๓) กรมแรงงาน สร้างสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคตะวันออกจำนวน ๒ ครั้ง

^๑ ข้อ ๒ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนือสิ่งทึบหรือสิ่งอื่นนอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ต่อ หรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้วหลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณเครื่องหมายสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถและอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง บรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

“งานทาง” หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจการก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง

“ทางจราจร” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของทางหลวงที่ทำหรือจัดไว้เพื่อการจราจรของยานพาหนะ

“ทางเท้า” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของทางหลวงที่ทำหรือจัดไว้สำหรับคนเดิน

“ทางขนาน” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของทางหลวงที่ทำหรือจัดไว้ทั้งสองข้างหรือเฉพาะข้างใดข้างหนึ่งของทางหลวง เพื่อใช้เป็นทางจราจรหรือทางเท้า

“ไหล่ทาง” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของทางหลวงที่อยู่ติดต่อกับทางจราจรทั้งสองข้าง

“ผู้อำนวยการทางหลวง” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอำนาจและหน้าที่หรือได้รับแต่งตั้งให้ควบคุมทางหลวงและงานทางเฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่งหรือเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือเฉพาะสายใดสายหนึ่ง ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

^๒ ข้อ ๔๒ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวงเว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไข กำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำการผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

สิ่งที่ปลูกสร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้นี้ ข้อ ๓๓ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เนื้อที่ ๓๓ ไร่ ๓ งาน (เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘) และเนื้อที่ ๑๕ ไร่ (เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๕)

(๔) กรมการขนส่งทางบก ตั้งสถานีขนส่งจังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๑๕ ไร่ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๑

(๕) กรมพัฒนาที่ดิน ตั้งสำนักงานพัฒนาที่ดินเขต ๒ เนื้อที่ ๒๐ ไร่ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๘ และ

(๖) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เนื้อที่ ๒๕ ไร่ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๐

ในการอนุญาตให้ส่วนราชการอื่นใช้ที่ดิน (รวมเป็นเนื้อที่จำนวน ๓๖๔ ไร่ ๓ งาน) ดังกล่าว โดยที่กรมทางหลวงได้พิจารณาเห็นว่า การนำที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อสร้างทางหลวงไปให้หน่วยงานอื่นใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น เป็นการใช้ที่ดินโดยขัดต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เจ้าของที่ดินเดิมฟ้องร้องเรียกที่ดินคืน กรมทางหลวงจึงได้ขอให้หน่วยงานที่ขอใช้ดำเนินการให้ราษฎรเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนให้ความยินยอมไว้เป็นหนังสือ

สำหรับที่ดินส่วนที่เหลืออีกจำนวนประมาณ ๕๐๖ ไร่ กรมทางหลวงมีความจำเป็นที่จะต้องนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการงานทางอยู่อีก โดยได้ดำเนินการใช้ที่ดินดังกล่าวเพื่อประโยชน์แก่งานทางไปแล้วประมาณ ๑๔๔ ไร่ และจะดำเนินการโครงการต่างๆ ต่อไปในระยะ ๓-๑๐ ปี ในเนื้อที่ที่เหลืออยู่ประมาณ ๓๕๔ ไร่ โดยกรมทางหลวงมีโครงการที่จะใช้พื้นที่เพื่อสร้างศูนย์สาธิตและฝึกอบรมพนักงานขับเครื่องจักรและหน่วยก่อสร้างสะพาน ฯลฯ ซึ่งได้จัดทำแผนการใช้ที่ดินระยะยาวเสร็จและได้รับอนุมัติแบบไว้แล้วตั้งแต่วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๒๐ โดยกรมทางหลวงได้ลงนามในสัญญากู้เงินจาก BRD (INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT) มาใช้ในการก่อสร้าง ซึ่งการนำที่ดินเวนคืนมาเพื่อใช้ในการสร้างทางหลวงแผ่นดินไปใช้ก่อสร้างศูนย์สาธิตและฝึกอบรมนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยมีความเห็นไว้แล้วว่า การใช้ที่ดินที่เวนคืนมาใช้สร้างศูนย์วิเคราะห์และวิจัยเพื่อประโยชน์แก่งานทาง เข้าลักษณะเป็นการใช้ที่ดินเพื่อสร้าง “ทางหลวง” และ “งานทาง” ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๑ และได้เคยมีคำพิพากษากฎีกาที่ ๒๙๑๑/๒๕๒๒ วินิจฉัยว่าการสร้างพัสดุทางหลวงอันได้แก่อาคารสำหรับเก็บสิ่งของพัสดุที่ใช้ในกิจการงานทางอยู่ในความหมายของคำว่า “ทางหลวง” ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๑ ด้วย และนอกจากนั้นเมื่อกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๗/๕๒๒๐ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๒๙ และที่ กค ๐๔๐๗/๘๑๘๙ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๒๙ แจ้งให้กรมทางหลวงส่งคืนที่ดินจำนวน ๓๖๔ ไร่กรณีนี้คืน กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๐๗/๑๘๖๙ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐ ชี้แจงให้กรมธนารักษ์ทราบแล้วว่า ที่ดินแปลงนี้มีใช้ที่ราชพัสดุแต่เป็นที่ดินที่กรมทางหลวงได้เวนคืนมาเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน และปัจจุบันกรมทางหลวงก็มีความจำเป็นที่จะต้องใช้สร้างทางหลวงอยู่อีก ซึ่งกรมธนารักษ์ก็มีได้มีหนังสือโต้แย้งคำชี้แจงของกรมทางหลวงดังกล่าว

กรมธนารักษ์ ชี้แจงว่า ที่ดินในท้องที่ตำบลหนองไม้แดง ที่กรมทางหลวงได้เวนคืนมาเพื่อสร้างทางหลวง กรณีนี้ จังหวัดชลบุรีได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แล้วตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๓ เป็นเนื้อที่ประมาณ ๘๐๐ ไร่ ตามทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ ขบ.๑๖๙

โดยได้จัดแจ้งรายละเอียดการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้ในทะเบียนเป็น ๔ รายการ คือ ๑. แนวทางทางกรรมทางหลวง ๒. สำนักงานขนส่งจังหวัดชลบุรี ๓. วิทยาลัยพลศึกษาและสนามกีฬาชลบุรี ๔. สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานกรมแรงงาน

กรมธนารักษ์เห็นว่า การนำที่ดินส่วนที่เหลือจากการสร้างทางหลวงมาขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเป็นการถูกต้อง โดยมีเหตุผลว่า พิจารณาจากความในมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ-ตราด ตอนพระโขนง-ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ ระบุว่าเป็นการเวนคืนฯ ให้แก่กรรมทางหลวง ประกอบกับการเวนคืนดังกล่าวได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินจ่ายเป็นค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน ที่ดินที่ได้มาดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และเมื่อที่ดินรายนี้เป็นที่ราชพัสดุโดยกรรมทางหลวงได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงถูกโอนมาเป็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และนอกจากนั้นได้เคยมีการหารือร่วมกันระหว่างกรมทางหลวงและกรมธนารักษ์เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๒๒ และได้ข้อยุติกำหนดให้ถือเป็นแนวปฏิบัติรวม ๖ ประการ คือ

(๑) ทางหลวงและที่ดินที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงไม่ใช่ที่ราชพัสดุเพราะถือว่าเป็นทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕๙ ข้อ ๒ ประกอบกับเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ

(๒) ที่ดินที่ได้มาโดยประกาศสงวนเพื่อประโยชน์แก่ทางไมใช่ที่ราชพัสดุเพราะประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕๙ ข้อ ๖๐ ให้อำนาจรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสงวนที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์แก่ทางได้

(๓) อาคารสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ในราชการบนที่ดินตามข้อ ๑ และ ๒ เป็นอาคารราช

^๓ มาตรา ๔ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร อำเภอบางพลี อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา และอำเภอเมืองชลบุรี อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ให้แก่กรรมทางหลวง โดยมีแนวทางส่วนกว้างที่สุดหนึ่งพันแปดสิบเมตร ส่วนแคบที่สุดสามสิบเมตร ตามแผนผังที่ดินซึ่งจะได้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและตำบลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่

^๔ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ

^๕ มาตรา ๑๑ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง

พัสดุ เว้นแต่อาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง บรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง และเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

(๔) ที่ดินนอกจากข้อ ๑ และ ๒ เป็นที่ราชพัสดุ

(๕) ให้กรมทางหลวงประสานงานกับกรมธนารักษ์ โดยถ้ากรมทางหลวงนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น โดยเปลี่ยนสภาพไปจากข้อ (๑) และ (๒) ให้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ

(๖) ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แล้วก่อนวันประชุมนี้ ให้ถือว่าได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วโดยถูกต้อง เว้นแต่ทางหลวงหรือที่ดินที่ได้จัดตั้งไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย และที่ดินที่ได้มาโดยการประกาศสงวนเพื่อประโยชน์แก่งานทาง แม้จะได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แล้วก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ

จากข้อตกลงที่ทำขึ้นระหว่างสองส่วนราชการดังกล่าว กรมธนารักษ์เห็นว่าที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นี้เข้าลักษณะเป็นที่ดินตาม (๔) ของข้อตกลง จึงมีลักษณะเป็นที่ราชพัสดุ การที่กรมทางหลวงแจ้งว่ายังมีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่ว่างที่เหลืออยู่เพื่อกิจการงานทางหลวง จึงมิใช่เป็นการสงวนที่ดินไว้เพื่อการสร้างทางหลวงแผ่นดินตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืน เพราะทางหลวงได้สร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว ที่ดินส่วนนี้ไม่ได้นำไปใช้สร้างทางหลวงอีกแต่เป็นการสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ในราชการทั่วไปของกรมทางหลวง ดังนั้น ที่ดินบริเวณนี้จึงเป็นที่ราชพัสดุ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่า เหตุผลที่กระทรวงคมนาคมยกขึ้นอ้างเพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ที่เห็นชอบให้จังหวัดชลบุรีใช้ที่ราชพัสดุตำบลหนองไม้แดง อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี เป็นพื้นที่รองรับ การย้าย และขยายตัวของหน่วยงานราชการของจังหวัดชลบุรี นั้น ได้อ้างเหตุผลว่า ที่ดินในท้องที่ตำบลหนองไม้แดง ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้เป็นพื้นที่รองรับการขยายตัวของหน่วยงานราชการของจังหวัดชลบุรีดังกล่าว นั้น มิใช่ที่ราชพัสดุแต่เป็นที่ดินที่กรมทางหลวงได้เวนคืนมาเพื่อใช้ในการสร้าง “ทางหลวง” ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ-ตราด ตอนพระโขนง-ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ แม้ในปัจจุบันการสร้างทางหลวงแผ่นดินสายพระโขนง-ศรีราชา จะได้ดำเนินการสร้างทางหลวงเสร็จเฉพาะในส่วนที่เป็น “ทางจราจร”^๖ “ทางเท้า”^๗ และ “ไหล่ทาง”^๘ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ “ทางหลวง” สายดังกล่าวเสร็จแล้ว พื้นที่ที่เหลืออยู่อีกประมาณ ๘๐๐ ไร่เศษนั้น กรมทางหลวงยังมีความจำเป็นที่จะต้องนำไปใช้ในการสร้าง “ทางหลวง” ในส่วนที่เป็นอาคารอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของ “ทางหลวง” จึงต้องถือว่าพื้นที่ที่เหลืออยู่ทั้งหมดเป็นเขต “ทางหลวง” ด้วยที่ดินที่เหลืออยู่ดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็นข้อยกเว้นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุตามที่มาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘^๙ กำหนด

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

ยกเว้นไว้ แต่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เห็นว่า ที่ดินแปลงที่เป็นปัญหานี้เป็นที่ดินที่รัฐได้เวนคืนมาเพื่อประโยชน์ในการสร้างทางหลวงแผ่นดิน โดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน เมื่อกรมทางหลวงได้ดำเนินการสร้างทางเสร็จแล้ว ที่ว่างที่เหลืออยู่ซึ่งกรมทางหลวงอ้างว่าจำเป็นต้องใช้เพื่อกิจการงานทางหลวงนั้น มิใช่เป็นการสงวนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืน แต่เป็นการสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ทั่วไปของกรมทางหลวงจึงเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๑๑^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

จากความเห็นที่ขัดแย้งกันของกรมทางหลวงและกรมธนารักษ์ดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า เรื่องนี้ประเด็นของการพิจารณามีอยู่ที่ที่ดินในท้องที่ตำบลหนองไม้แดงที่กรมทางหลวงเวนคืนมาเพื่อสร้างทางหลวงสาย พระโขนง-ศรีราชา กรณีนี้เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า ที่ดินในท้องที่ตำบลหนองไม้แดงที่เป็นปัญหานี้ เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมา (ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ-ตราด ตอนพระโขนง-ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙) เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง (พระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒) ดังนั้น การใช้อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าว กล่าวคือ จะต้องนำไปใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวง ซึ่งการสร้างและขยายทางหลวงจะมีขอบเขตหรือความหมายเพียงใด ย่อมจะต้องพิจารณาโดยอาศัยบทนิยามของคำว่า “ทางหลวง” ตามที่กฎหมายว่าด้วยทางหลวงกำหนดไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า “ทางหลวง”^{๑๑} ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสาย กรุงเทพฯ-ตราด ตอนพระโขนง-ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ ก็ดี หรือทางหลวง^{๑๒} ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ อันเป็นกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ดี ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ทางหลวง” ไว้ให้มีความหมายมิใช่จำกัดอยู่เฉพาะแนวเขตที่ดินที่จัดไว้เป็นทางสำหรับพลเมืองใช้สัญจรไปมาเท่านั้น แต่ได้กำหนดให้หมายรวมรวมถึงที่ดิน ฯลฯ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง บรรดาที่ได้จัดไว้ใน

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

^{๑๑} มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๔๘๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๙๓

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนน ซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์การจราจรสาธารณะทางบก นอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืชพันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ หรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้วเขตหลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เรือสำหรับขนส่ง รถข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลงรถและอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง บรรดาที่ได้จัดไว้ในขอบเขตที่ดินทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางหลวงนั้นด้วย”

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

เขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย และได้กำหนดบทนิยามคำว่า “งานทาง” ไว้ว่า “หมายความว่ากิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจ การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือ การบำรุงรักษาทางหลวงหรือการจราจรบนทางหลวง” ดังนั้น การที่กรมทางหลวงยืนยันว่ายังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ที่ดินที่เวนคืนมา ไปใช้เพื่อสร้างอาคารอันเป็นอุปกรณ์เพื่อประโยชน์แก่งานทาง จึงต้องถือว่ากรมทางหลวงยังจำเป็นจะต้องใช้ที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอยู่

เมื่อพื้นที่ที่ถูกเวนคืนในท้องที่ตำบลหนองไม้แดงดังกล่าวอยู่ในเขตทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ-ตราดเช่นนี้แล้ว การที่มาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดให้ทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ได้รับยกเว้นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ โดยในส่วนของที่เกี่ยวกับ “ทางหลวง” นั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดความหมายของคำว่า “ทางหลวง” ไว้โดยเฉพาะ แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงาน “ทางหลวง” มีกฎหมายว่าด้วยทางหลวงอันเป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องกำหนดความหมายและขอบเขตของคำว่า “ทางหลวง” ไว้โดยชัดแจ้ง ปัญหาจึงมีว่าคำว่า “ทางหลวง” ที่กำหนดยกเว้นมิให้ถือเป็น “ที่ราชพัสดุ” ว่าจะมีความหมายเพียงใดนั้น จำเป็นจะต้องนำหลักเรื่องกฎหมายพิเศษยกเว้นกฎหมายทั่วไปหรืออีกนัยหนึ่งกฎหมายทั่วไปไม่อาจทำให้กฎหมายพิเศษหมดสภาพไปได้มาใช้เป็นหลักในการพิจารณาด้วย ดังนั้น ในเรื่องนี้จึงถือได้ว่าคำว่า “ทางหลวง” ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หมายถึงคำว่า “ทางหลวง” ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยทางหลวงซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่อง ซึ่งหลักการตีความนัยนี้ เป็นการตีความโดยอาศัยหลักเดียวกันกับการตีความที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้เคยนำมาเป็นหลักในการพิจารณาปัญหาข้อหาหรือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดิน ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ว่า ยังคงเป็นที่ดินซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และมีใช้เป็น “ที่ราชพัสดุ” ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า เมื่อที่ดินในท้องที่ตำบลหนองไม้แดงที่เวนคืนมาเพื่อใช้ในการสร้างทางหลวงแผ่นดิน และหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมทางหลวงยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับงานทางอยู่อีกต่อไป กรณีนี้จึงถือว่าที่ดินในท้องที่ตำบลหนองไม้แดงที่เวนคืนมานี้อยู่ในเขต “ทางหลวง” ไม่ถือเป็นราชพัสดุ

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๓๓