



สถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

พรหมภัสสร ภักดีเทศพิทักษ์*

สุนทร มณีสวัสดิ์**

ภูมิ โขกเหมาะ, ปิยะนุช โปตะวณิช***

บทคัดย่อ

การจัดทำบริการสาธารณะด้านคมนาคมขนส่งระบบรางเป็นการบริการสาธารณะที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งรัฐต้องจัดให้มีแก่ประชาชน เพราะเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน พัฒนาเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ รัฐได้มอบอำนาจให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวแทนรัฐ โดยมีทรัพย์สินเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะให้สำเร็จไปด้วยดี การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมากและนำไปใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน จากการศึกษาพบว่าอสังหาริมทรัพย์บางประเภทมีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตรงกับสถานะทางกฎหมาย เช่น ที่ดินที่ตั้งสถานีรถไฟ ที่ดินที่วางรางรถไฟ เป็นต้น และอสังหาริมทรัพย์บางประเภทมีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินไม่ตรงกับสถานะทางกฎหมาย เช่น ที่ดินที่นำออกให้เช่าคนเช่าในเชิงพาณิชย์ เป็นต้น จึงควรที่จะทำการถอนสภาพทรัพย์สินดังกล่าวตามกฎหมายเพื่อให้มีสถานะทางกฎหมายตรงกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน และในเรื่องการคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยพบว่าจะยังมีการคุ้มครองที่ไม่ครอบคลุม เมื่ออสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินมหาชนและเป็นที่ดินของประเทศชาติจึงควรคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ของมหาชนให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด และการนำอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยออกให้เช่าที่จะเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 นั้นจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์แห่งการเช่าที่ต้องเกี่ยวข้องเป็นประโยชน์ต่อกิจการรถไฟและต้องมีระยะเวลาการเช่าที่ไม่ยาวนานจนทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเสียประโยชน์จากการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการเกี่ยวกับการเดินรถไฟ

คำสำคัญ : บริการสาธารณะ/ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน/ การรถไฟแห่งประเทศไทย

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** ศ.ดร. ,อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

*** รศ.ดร., รศ., อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



Legal Status Concerning the Immovable Estates of State Railway of Thailand

Phrompassorn Pakdeethedpitak*
Sunthorn Maneesawat**
Poom Chokmoa, Piyanuch Potavanich***

Abstract

Making the public service dealing with communication of rail system transportation is one of the key public services which the government must make available to the population because it's a development of the quality of life of the population, economic development and security of the country. The government has vested the power on the State Railway of Thailand, as a governmental public enterprise and has the status as a juristic person in accordance with the public limited law for the organization of the State Railway of Thailand Act B.E. 2494 as the entity to proceed with making the said public service on the government's behalf with its estates as one of the crucial instruments in making the public services to carry on well.

The State Railway of Thailand has a large number of immovable estates and are produced for exploitation differently. From the study, it's found that certain kinds of immovable estates were exploited of the estates meeting with their legal statuses such the train station situation site land, the railroad tract situation land for instances. And certain kinds of immovable estates were exploited on the estates not meeting with their legal statuses such as the land parcel produced for commercial lease to a private person for instance, therefore, it's expedient to make the revocation of the legal statuses for the said estate so they correspond with the exploitation of the estates and in respect of the protection of the immovable estates of the State Railway of Thailand it's found that the protection has not yet been sufficiently covered. Since the immovable estates of the State Railways of Thailand are public estate and the national land parcels, therefore, must be protected and conserved of the governmental interests, the public interests, to yield optimal benefits. And on the matter of producing immovable estates for lease is an act within the scope of objectives following the State Railway of Thailand Act B.E. 2494 consideration must be given on the objectives of the lease which must be involved and of interest to SRT business operation and must with lease term which is not too long to the extent that the same makes the State Railway of Thailand loose the interest on usage of the immovable estates for the State Railway of Thailand train operation business.

Keywords : Public Services / State Public Domains / State Railway of Thailand

* Master of laws program, Graduate school of law ,National Institute of Development Administration

** Prof. Dr. , Graduate school of law ,National Institute of Development Administration , Advisor

*** Associate Prof Dr., Associate Prof. , Graduate school of law ,National Institute of Development Administration , Co - Advisor



บทนำ

การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มีภารกิจจัดทำบริการสาธารณะขนส่งทางราง การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอสังหาริมทรัพย์จำนวนมากและเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งหมด แต่จะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใดนั้นขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นๆว่าได้นำไปใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐที่จำเป็นต้องจัดทำให้แก่ประชาชนไม่ว่าจะเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือการอำนวยความสะดวกพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชน สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นต้นแบบในการจัดทำบริการสาธารณะ นานาประเทศได้นำหลักการจัดทำบริการสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไปเป็นแบบอย่างรวมทั้งประเทศไทยด้วย

ศาสตราจารย์ Léon Duguit วางแนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะโดยกำหนดให้การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ดำเนินการจัดทำโดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองและเขตอำนาจศาลปกครอง จากแนวคิดดังกล่าวจึงเกิดหลักสำคัญสามประการเกี่ยวกับบริการสาธารณะ กล่าวคือ ประการแรกองค์ประกอบด้านวัตถุ บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ประการที่สอง องค์ประกอบด้านโครงสร้าง บริการสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องจัดทำเพื่อประชาชน การดำเนินกิจการจึงต้องจัดทำโดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ประการที่สาม ระบบกฎหมาย บริการสาธารณะจะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองและอยู่ในอำนาจศาลปกครอง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, น.23-24)

นอกจากนี้แล้วการจัดทำบริการสาธารณะยังต้องอยู่บนหลักเกณฑ์สำคัญพื้นฐานสามประการ ได้แก่ ประการแรก หลักความเสมอภาค (Equality) บริการสาธารณะจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งประเทศ ไม่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิได้รับบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน ประการที่สอง หลักความต่อเนื่อง (Continuity) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน เช่น สถานีตำรวจ โรงพยาบาล รถโดยสาร เป็นต้น หากบริการสาธารณะหยุดให้บริการยอมทำให้ประชาชนเกิดความไม่ปลอดภัยเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบอย่างมาก ดังนั้นบริการสาธารณะจึงต้องมีความสม่ำเสมอต่อเนื่องตลอดเวลา ประการที่สาม หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Adaptability) สังคมมีการพัฒนาเจริญก้าวหน้าและมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ความจำเป็นเหมาะสมในยุคสมัยหนึ่งไม่อาจที่จะเป็นความจำเป็นเหมาะสมได้ตลอดไป การปรับปรุง



เปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะเป็นหลักพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, น.44-52)

ฝ่ายปกครองจำเป็นที่จะต้องมือสังหาริมทรัพย์เป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อให้ภารกิจจัดทำบริการสาธารณะสำเร็จลุล่วง อสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นทรัพย์สินมหาชนถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และมีความจำเป็นต้องคุ้มครองทรัพย์สินนั้นให้คงอยู่ต่อไปเพื่อเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังนั้นอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะจึงได้เอกสิทธิ์ตามกฎหมายมหาชน

แนวความคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินมีมาตั้งแต่ในยุคสมัยโรมัน เมื่อประเทศต่างๆ ในยุโรปพัฒนากฎหมายของแต่ละประเทศก็นำหลักกฎหมายโรมันมาพิจารณาประกอบการร่างกฎหมายภายในประเทศของตน กฎหมายโรมันยึดถือหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (dominium) ว่าเป็นสิ่งที่ล่วงละเมิดมิได้ (inviolabilis) เว้นแต่จะมีเหตุผลด้านกฎหมายมหาชนอันเป็นเหตุผลสำคัญ คือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม (res publica) ในสมัยพระเจ้าไคยุดกำหนดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์อันขึ้นกับทรัพย์สินมนุษย์สิทธิ และถือว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้เป็นของผู้ใดแต่เป็นสมบัติของชุมชน ส่วนในสมัยพระเจ้าจัสติเนียนได้มีแนวคิดจัดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในทรัพย์สินประเภทที่มนุษย์ไม่สามารถถือเอาได้ เป็นทรัพย์สินอันล่วงละเมิดมิได้ (res sanctae) ทรัพย์สินเหล่านี้มีไว้เพื่อป้องกันประเทศและถือว่าอยู่ภายใต้การคุ้มครองของเทพเจ้า เช่น กำแพงเมือง ประตูเมือง เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันยังคงมีการนำหลักแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของเอกชนจะต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของประโยชน์สาธารณะ เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การห้ามมิให้ครอบครองทรัพย์สินในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น (ประจุม โจมฉาย, 2555, น.266-267)

ในศตวรรษที่ 14 ทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นของกษัตริย์ มีการคุ้มครองทรัพย์สินเหล่านี้โดยการห้ามโอนกรรมสิทธิ์เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลภายนอกเข้ามาครอบครองกรรมสิทธิ์และป้องกันไม่ให้กษัตริย์ฟุ่มเฟือยโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านั้นไป เว้นแต่เป็นการโอนโดยการสืบทอดราชสมบัติแก่ทายาท และการโอนเพื่อความจำเป็นยามสงครามซึ่งต้องมีค่าตอบแทนในราคาที่เหมาะสม และยังมีข้อกำหนดห้ามประชาชนอ้างอายุความในการครอบครองทรัพย์สินขึ้นต่อผู้กษัตริย์ ต่อมาในปี ค.ศ. 1789 กษัตริย์ถูกล้มล้างจากการปฏิวัติจึงได้มีการกำหนดให้ทรัพย์สินของกษัตริย์เป็นทรัพย์สินของชาติ และยังคงให้ความคุ้มครองทรัพย์สินตามหลักการห้ามโอนต่อไปทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของกษัตริย์แต่เป็นเพื่อประโยชน์ของมหาชน (สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, 2537, น. 7-8)



ทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ทรัพย์สินของรัฐที่ไม่ได้นำมาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะแต่นำมาใช้เพื่อประโยชน์โดยอ้อม รัฐจึงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาในลักษณะเดียวกันกับเอกชนถือครองทรัพย์สินของตน และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 กำหนดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินประชาชนไม่สามารถอ้างสิทธิเพื่อเข้าใช้สอยทรัพย์สินนั้นได้โดยตรงเสมอไป แต่ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้ให้ เช่น ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ส่วนทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันประชาชนสามารถที่จะเข้าใช้สอยสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นได้โดยตรง แต่จะยึดถือทรัพย์สินนั้นไว้เพื่อตนคนเดียวโดยกระตือรือร้นใช้ของผู้อื่นไม่ได้ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น (เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว., 2551, น. 108) เมื่อการใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะจึงทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญและได้รับความคุ้มครองจากรัฐมากกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจึงได้รับการคุ้มครองเพียงการห้ามมิให้ยึดบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับการคุ้มครองห้ามไม่ให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กัน ห้ามมิให้ยกอายุความในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 มาตรา 1306 และมาตรา 1307 ตามลำดับ ซึ่งการคุ้มครองดังกล่าวแม้จะบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิของเอกชนในการได้กรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน ข้อคุ้มครองดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์ตามกฎหมายมหาชนที่มีไว้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยยึดถือจากประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

จากความแตกต่างดังกล่าวจึงนำมาพิจารณาศึกษาว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้นำอสังหาริมทรัพย์มาใช้ประโยชน์อย่างไร มีการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ตรงกันกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินหรือไม่ หากนำอสังหาริมทรัพย์มาใช้เพื่อประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะย่อมทำให้อสังหาริมทรัพย์นั้นมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หากนำอสังหาริมทรัพย์นั้นมาใช้เพื่อประโยชน์โดยอ้อมในการจัดทำบริการสาธารณะย่อมทำให้อสังหาริมทรัพย์นั้นมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และศึกษาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย การดูแลจัดการ



อสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนไปถึงการหาแนวทางและข้อเสนอแนะที่จะสามารถนำอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยมาใช้ได้อย่างเป็นธรรมและเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนสูงสุด

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการของการจัดทำบริการสาธารณะ และทรัพย์สินของแผ่นดิน เพื่อให้ทราบถึงหลักการพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทย และทราบถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินในประเทศไทย และกฎหมายเกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อให้ทราบถึงความแตกต่างและการคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน
3. เพื่อศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย
4. เพื่อวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย แบ่งแยกประเภทอสังหาริมทรัพย์ การได้รับความคุ้มครองเอกสิทธิ์ทางกฎหมาย รวมไปถึงการดูแลจัดการอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย
5. เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย การดูแลจัดการทรัพย์สินตามกฎหมายและการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อให้อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้นำมาใช้ให้เกิดความชัดเจนเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด

แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิดวิธีการศึกษา/วิจัย

บทความฉบับนี้ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการของการจัดทำบริการสาธารณะและทรัพย์สินของแผ่นดิน ประวัติความเป็นมาวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย รวมไปถึงศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินและกฎหมายเกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยและทำให้ทราบถึงสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย การได้รับความคุ้มครองของทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตลอดจนไปถึงการดูแลจัดการอสังหาริมทรัพย์ของการ



รถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย อันเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ให้มีความเหมาะสมเป็นธรรม และมีความชัดเจนเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากขึ้น

วิธีดำเนินงานศึกษา/วิจัย

การดำเนินการศึกษาใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตำรากฎหมาย บทความวารสารทางวิชาการสาขานิติศาสตร์ และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง ตำบทยกกฎหมาย คำพิพากษาศาลจากห้องสมุดและสถาบันต่างๆ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ในเครือข่ายอินเทอร์เน็ต รวมทั้งกรณีศึกษาต่างๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ซึ่งเอกสารทั้งหมดนี้จะได้นำมาประมวลเป็นข้อมูลเพื่อวิเคราะห์กฎหมายหาข้อสรุปและนำมาแก้ปัญหาที่มุ่งศึกษารวมทั้งเสนอแนะแนวทางที่ควรจะเป็นต่อไป

การอภิปรายผล

การอภิปรายผลการศึกษาแบ่งออกเป็นสามประการ ดังนี้

1. การแบ่งแยกประเภทอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย

การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยมีอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมากและมีการนำไปใช้ในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป จึงอาจก่อให้เกิดความสับสนว่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวแท้จริงแล้วมีการนำไปใช้เพื่อประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ และมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ทฤษฎีบริการสาธารณะวางหลักในการจัดทำบริการสาธารณะว่าจะต้องอยู่บนหลักพื้นฐานสามประการ ได้แก่ ประการแรก หลักความเสมอภาค (Equality) ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน ประการที่สอง หลักความต่อเนื่อง (Continuity) บริการสาธารณะต้องมีความสม่ำเสมอต่อเนื่องตลอดเวลา ประการที่สาม หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Adaptability) บริการสาธารณะต้องสอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบันและความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, น.44-52) ซึ่งรัฐได้มอบอำนาจให้การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะคมนาคมขนส่งทางราง การดำเนินกิจการของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยจึงต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานสามประการนี้

ในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยจะต้องมีทรัพย์สินเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการกิจให้บริการสาธารณะสำเร็จลุล่วง ทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา



และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ทรัพย์สินของรัฐที่ไม่ได้นำมาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแต่นำมาใช้เพื่อประโยชน์โดยอ้อม ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 จึงเห็นได้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญต่อส่วนรวมและได้รับความคุ้มครองมากกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 การจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องมุ่งเน้นในด้านการคมนาคมขนส่งระบบรางเพื่อเป็นประโยชน์แก่มหาชน ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 3(1) ให้ความหมายของคำว่า “รถไฟ” หมายความว่า กิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อหาประโยชน์ด้วยวิธีบรรทุก ส่งคนโดยสารและสินค้าบนทางซึ่งมีราง และตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยรับโอนกิจการมาจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม ให้จัดดำเนินงานและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน ดังนั้นภารกิจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องมุ่งเน้นไปที่การบรรทุกขนส่งคนโดยสารและสินค้าระบบราง และต้องจัดดำเนินงานมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ

เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีภารกิจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะคมนาคมขนส่งทางราง จึงทำการศึกษาว่าอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้นำไปใช้เพื่อประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ โดยแบ่งพิจารณาศึกษาออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ประเภทแรกอสังหาริมทรัพย์ที่มีความชัดเจนว่าใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ คือ ที่ดินที่ตั้งสถานีรถไฟและที่ดินที่ตั้งโกดังเก็บสินค้า ที่ดินที่ใช้วางรางรถไฟ และที่ดินสองข้างทางรถไฟที่เป็นเขตทาง อสังหาริมทรัพย์ประเภทนี้มีความชัดเจนว่ามีไว้เพื่อประโยชน์โดยตรงเกี่ยวกับกิจการรถไฟและการเดินรถไฟซึ่งเป็นประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่สอง คืออสังหาริมทรัพย์ที่มีความไม่ชัดเจนว่ามีไว้เพื่อประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ โดยนำมาศึกษาดังนี้

1) บ้านพักนายสถานีรถไฟ เมื่อพิจารณาถึงการเข้าใช้ประโยชน์ในบ้านพักนายสถานีรถไฟ อาจก่อให้เกิดความสับสนว่าการเข้าใช้ประโยชน์ในบ้านพักนายสถานีรถไฟเป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะส่วนตัวของนายสถานีรถไฟ โดยไม่มีประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือไม่ จากการศึกษาพบว่า



แม้บ้านพักจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนายสถานีรถไฟที่ใช้พักอาศัย แต่ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของนายสถานีรถไฟจะต้องเป็นผู้ดูแลและคอยสับหลักทางรถไฟไม่ให้ขบวนรถไฟชนกัน เป็นเรื่องที่นายสถานีรถไฟจะต้องเป็นผู้ดูแลการเดินรถ ณ ขณะเวลาที่จะมีขบวนรถไฟผ่านสถานีรถไฟ บ้านพักนายสถานีรถไฟจึงเป็นทรัพย์สินที่ต้องจัดให้มีไว้เพื่อให้นายสถานีรถไฟได้พักอาศัยและคอยปฏิบัติหน้าที่ดูแลการเดินรถไฟที่ผ่านสถานีให้เกิดการสับหลักทางกัน โดยปลอดภัยซึ่งความปลอดภัยย่อมเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของการบริการขนส่งสาธารณะ บ้านพักนายสถานีจึงมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์โดยตรงตามจุดประสงค์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะที่ดินที่ตั้งบ้านพักนายสถานีรถไฟจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

2) ที่ดินที่ตั้งกิจการโรงแรมรถไฟ ในปัจจุบันโรงแรมรถไฟหัวหินได้นำออกให้เอกชนเช่าบริหารกิจการ โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยนำรายได้จากการให้เช่ามาบริหารกิจการภายในหน่วยงาน เช่นนี้แล้วสถานะทางกฎหมายของโรงแรมรถไฟหัวหินจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร โดยทั่วไปเมื่อหน่วยงานของรัฐนำทรัพย์สินออกให้เอกชนเช่าแล้วนำรายได้จากการให้เช่าทรัพย์สินมาบริหารจัดการภายในหน่วยงาน การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวแม้ประโยชน์สุดท้ายจากรายได้ของการให้เช่าจะตกได้แก่แผ่นดินก็ตามแต่เมื่อทรัพย์สินนั้นไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ทรัพย์สินดังกล่าวก็จะมีสถานะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับโรงแรมรถไฟหัวหินนั้นการจัดทำบริการสาธารณะด้านคมนาคมขนส่งจำเป็นที่จะต้องมีส่วนที่พักอาศัยให้เช่าชั่วคราวแก่ประชาชนผู้เดินทางเพื่อในกรณีจำเป็นประชาชนผู้เข้าใช้บริการสาธารณะจะได้มีที่พักสำหรับการเดินทางได้ เช่น เมื่อเดินทางมาถึงจุดหมายปลายทางกลางดึกหรือจะต้องออกเดินทางกลางดึกก็สามารถพักอาศัยที่โรงแรมก่อนได้ เป็นต้น ดังนั้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เข้าใช้บริการสาธารณะและเป็นการส่งเสริมกิจการของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่ง จึงจำเป็นที่จะต้องมีที่พักอาศัยให้เช่าชั่วคราวแก่ประชาชนผู้เข้าใช้บริการ แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยนำโรงแรมรถไฟหัวหินให้เอกชนเช่าบริหารกิจการแล้วก็ตามแต่เมื่อวัตถุประสงค์ในการจัดทำโรงแรมนั้นยังคงให้บริการที่พักแก่ประชาชนทั่วไปหรือประชาชนผู้เข้าใช้บริการสาธารณะการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ได้ ประกอบกับกิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเพราะกิจการบางประเภทในปัจจุบันเอกชนอาจมีความสามารถหรือมีประสบการณ์ในการจัดทำภารกิจที่แบ่งย่อยมาจากบริการสาธารณะนั้นๆ ได้ดีกว่ารัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากสภาพและวัตถุประสงค์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเห็นว่ายังคงเป็นการนำทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นลักษณะการใช้ทรัพย์สินแบบสาธารณ



สมบัติของแผ่นดิน โรงแรมรถไฟหัวหินจึงยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

3) อสังหาริมทรัพย์อื่นๆที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์ เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ท่านศาสตราจารย์ มรว.เสนีย์ ปราโมช ให้ความเห็นว่า “กิจการงานของรัฐบาลที่ดำเนินไปก็โดยมีจุดสุดท้ายเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ถ้าทรัพย์สินที่ใช้เพื่อกิจการไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรงหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว ก็หาใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามความหมายมาตรา 1304 ไม่” (เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว., 2551, น.107) จึงเห็นได้ว่าทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้นจะต้องมีการใช้สอยเพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยตรง เช่น ทางรถไฟ ถนน เป็นต้น ส่วนทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยอ้อม แม้ผลประโยชน์สุดท้ายจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมก็ตาม แต่ก็จะทำให้มีสถานะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา แม้รายได้จากการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์สามารถนำมาใช้ในการดำเนินกิจการภายในการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ก็ตาม แต่ก็มีให้นำมาใช้เพื่อประโยชน์โดยตรงในการคมนาคมขนส่งทางราง ไม่ได้นำมาใช้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเดินรถไฟ แต่เป็นการนำทรัพย์สินออกให้เอกชนรายใดรายหนึ่งเช่าเพื่อหาประโยชน์และเอกชนรายนั้นจ่ายค่าตอบแทนเพื่อแลกกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ดังนั้นอสังหาริมทรัพย์ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำออกให้เช่าแม้จะได้รับค่าตอบแทนมาบริหารกิจการภายในหน่วยงานแต่ก็ถือเป็นการใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยทางอ้อม จึงมีลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินแบบทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และหากอสังหาริมทรัพย์นั้นได้มาโดยการเวนคืนจากเอกชนย่อมทำให้อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่เริ่มแรก จึงส่งผลให้การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินไม่ตรงกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สิน และยังเป็นการขัดต่อพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินที่ได้รับอนุญาตแห่งการเวนคืนทรัพย์สินไว้แล้ว สถานะทางกฎหมายของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจึงไม่ตรงกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ควรที่จะมีการถอนสภาพทรัพย์สินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อให้สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินนั้นตรงกับประโยชน์ในการใช้ทรัพย์สิน ซึ่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) กำหนดการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำการถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกา หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ หากจะโอนต่อให้เอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ หากจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้เมื่อมีการถอน



สภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ก็ต้องพิจารณาไปถึงการคุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าวว่าจะมีการคุ้มครองทรัพย์สินอย่างไร

อย่างไรก็ตามหากเป็นการจัดสรรที่ดินบางส่วนให้เอกชนเช่าที่ดินทำร้านค้าต่างๆในบริเวณสถานีรถไฟเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้บริการรถไฟนั้น เมื่อพิจารณาหลักพื้นฐานสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องคำนึงถึงหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงซึ่งหมายถึงว่าการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะให้พัฒนาเจริญก้าวหน้าเหมาะสมกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปและจะต้องเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่เข้ามาใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นๆ การอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาใช้บริการของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงเป็นภารกิจโดยตรงอย่างหนึ่งที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องจัดทำเพื่อเป็นการส่งเสริมให้การบริการสาธารณะคมนาคมขนส่งทางรถไฟนั้นมีความเจริญก้าวหน้าและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศและประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นเมื่อร้านค้าต่างๆภายในบริเวณสถานีรถไฟมีประโยชน์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เข้าใช้บริการรถไฟ จึงถือว่าการใช้ทรัพย์สินที่นำออกให้เอกชนเช่าในลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงและมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

4) อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย สามารถแบ่งลักษณะการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมาได้สามประการ กล่าวคือ ประการแรกหากยังไม่ได้นำทรัพย์สินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ใด เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยยังได้มีการถือกรรมสิทธิ์หวงกั้นทรัพย์สินนั้นไว้อยู่ ทรัพย์สินดังกล่าวก็ยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะเช่นเดิม ประการที่สองหากมีการนำทรัพย์สินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ ก็ย่อมมีผลให้ทรัพย์สินนั้นมีสถานะทางกฎหมายตรงกับการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนทรัพย์สิน ส่งผลให้ทรัพย์สินที่เวนคืนมามีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ประการที่สาม หากมีการนำทรัพย์สินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ไม่มีการนำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่นำทรัพย์สินออกให้เอกชนเช่าเพื่อนำรายได้จากการเช่ามาใช้ในการบริหารจัดการของการรถไฟแห่งประเทศไทย การใช้ทรัพย์สินในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะทางอ้อมอันเป็นการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตามลักษณะทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา มีผลให้สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินไม่ตรงกับลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ซึ่งถ้าจะให้สถานะของทรัพย์สินสอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นจะต้องมีการถอนสภาพทรัพย์สินนั้นออกจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนโดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสองดังที่กล่าว



ไปแล้วข้างต้น และมีข้อควรพิจารณาว่าทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนนั้นเมื่อมีการระบุดูประสงคในการเวนคืนในพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินไว้ชัดเจนแล้ว การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงควรที่จะนำเสนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาจากประชาชนไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่อสังหาริมทรัพย์นั้นๆ เพื่อให้เกิดความเที่ยงธรรมแก่ประชาชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนส่วนรวม

2. การคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินมีวิวัฒนาการมาจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีการคุ้มครองทรัพย์สินของกษัตริย์ ต่อมาเมื่อกษัตริย์ถูกล้มล้างลงในปี ค.ศ.1789 หลักการคุ้มครองทรัพย์สินของกษัตริย์จึงเปลี่ยนมาเป็นการคุ้มครองทรัพย์สินของรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายให้ทรัพย์สินของรัฐคงอยู่ต่อไปเพื่อเป็นประโยชน์ของมหาชน (สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, 2537, น.7-8) ทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีความแตกต่างหลายประการ เช่น การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การให้ความคุ้มครองในทรัพย์สิน การสิ้นสภาพทรัพย์สิน เป็นต้น ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดานำมาใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยอ้อมและจะได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1307 ห้ามมิให้ยึดบังคับชำระหนี้ ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนหรือใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงและได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1305 ห้ามมิให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินเว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา มาตรา 1306 ห้ามมิให้ยกอายุความเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และมาตรา 1307 ห้ามมิให้ยึดสาธารณสมบัติของแผ่นดินบังคับชำระหนี้

เดิมการรถไฟแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นกรมรถไฟหลวง กระทรวงคมนาคม และจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 ซึ่งในมาตรา 6 ได้เคยวางหลักการคุ้มครองทรัพย์สินของกรมรถไฟหลวงไว้ ดังนี้

มาตรา 6 (1) ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของรถไฟยกเว้นรถไฟหัดถกรรม โดยห้ามมิให้ยกอายุความเกี่ยวกับที่ดินรถไฟหรืออสังหาริมทรัพย์ของรถไฟขึ้นต่อสู้สิทธิของแผ่นดิน การคุ้มครองตามมาตรา 6 (1) มีลักษณะคล้ายกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 ที่กำหนดห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มีความแตกต่างกันคือในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 6 (1) ให้ความ



คุ้มครองทรัพย์สินทั้งหมดที่เป็นของรถไฟโดยไม่ได้แบ่งแยกการคุ้มครองว่าจะต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 จะให้ความคุ้มครองเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น

มาตรา 6 (2) ห้ามมิให้เอกชนหวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของรถไฟ เว้นแต่จะมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าทรัพย์สินนั้นๆขาดจากการเป็นที่ดินของรถไฟแล้ว การคุ้มครองตามมาตรา 6 (2) มีลักษณะคล้ายกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ที่กำหนดห้ามมิให้ออนสาธารณสมบัติของแผ่นดินแก่กัน เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา แต่มีส่วนที่แตกต่างกันคือในพระราชบัญญัติจัดการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 6 (2) ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทั้งหมดที่เป็นของรถไฟโดยไม่ได้แบ่งแยกการคุ้มครองว่าจะต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 จะให้ความคุ้มครองเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น

มาตรา 6 (3) ห้ามมิให้ยึดที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง รถและพัสดุของรถไฟ ซึ่งมาตรา 6 (3) มีลักษณะคล้ายกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ที่กำหนดห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ โดยการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 จะให้การคุ้มครองที่กว้างและชัดเจนกว่าพระราชบัญญัติจัดการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 เนื่องจากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ได้ระบุชัดเจนว่าทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะได้รับการคุ้มครองห้ามมิให้ยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ แต่ในพระราชบัญญัติจัดการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 6 (3) กำหนดทรัพย์สินที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ ที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง รถ และพัสดุของรถไฟ เท่านั้น นอกจากนี้มาตรา 6 (3) ยังมีลักษณะการให้ความคุ้มครองในทรัพย์สินคล้ายกันกับพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 13 ที่กำหนดให้ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่อยู่ในการบังคับคดี

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันพระราชบัญญัติจัดการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 6 ได้ยกเลิกบังคับใช้ไปแล้วตามพระราชบัญญัติจัดการรถไฟและทางหลวง แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477 ในปัจจุบันทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจึงได้รับการคุ้มครองสองประการ ดังนี้ ประการแรก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 “ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” และประการที่สอง ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494



มาตรา 13 “ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” โดยทั้งสองมาตราต่างก็เป็นการคุ้มครองในด้านการห้ามยึดทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือทรัพย์สินของการรถไฟจะไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี จึงเห็นได้ว่า อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะไม่ได้รับการคุ้มครองในด้านการห้ามยกอายุความในทรัพย์สินขึ้นต่อสู้กับรัฐและด้านการห้ามไม่ให้โอนอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟให้แก่กันเว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ส่วนทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะได้รับการคุ้มครองที่ประการ ดังนี้ ประการแรก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา” ประการที่สอง ตามมาตรา 1306 “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ประการที่สาม ตามมาตรา 1307 “ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” ประการที่สี่ ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 13 “ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” ดังนั้นทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงได้รับการคุ้มครองทั้งในด้านการห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กัน ห้ามยกอายุความขึ้นต่อสู้กับรัฐ และด้านการห้ามยึดทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยทั้งหมด ซึ่งการคุ้มครองส่วนใหญ่จะเป็นการคุ้มครองจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การที่อสังหาริมทรัพย์ที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับความคุ้มครองประการเดียว คือ การห้ามไม่ให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 13 อาจเกิดผลกระทบต่อประโยชน์มหาชนได้ เนื่องจากที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีเป็นจำนวนมากและเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะทางรางในอนาคต ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าเอกชนคนใดคนหนึ่งที่จะได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์จากการครอบครองปรปักษ์ในทรัพย์สินของรัฐ ดังนั้นจึงควรที่จะมีมาตรการในการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ เพื่อป้องกันไม่ให้เอกชนผู้บุกรุกได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์จากการครอบครองปรปักษ์ในที่ดินของรัฐ จึงควรนำหลักเกณฑ์การคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาพิจารณาเพื่อนำมาใช้บังคับคุ้มครองทรัพย์สินของการ



รถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย โดยกระทำเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ดังนี้

จากเดิมพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 13 บัญญัติว่า
“ทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”
ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็น พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 13
“ทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย ให้ได้รับการคุ้มครองดังนี้

(1) ห้ามมิให้ยกอายุความในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยขึ้นต่อสู้กับการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย

(2) อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยจะโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจจากพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติที่กำหนดให้โอนได้

(3) ทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

3. การดูแลจัดการอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย

อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะคมนาคมขนส่งทางราง การดูแลจัดการทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลักสำคัญ

การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย เมื่อพิจารณาตามมาตรา 6(2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 กำหนดวัตถุประสงค์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยไว้ว่าให้ “จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟฟ้า เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟฟ้า” ซึ่งคำว่า “ธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟฟ้า” อาจเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนว่าหากการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่าเอกชนแล้วจะถือว่าเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยหรือไม่

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจ 154/2517 เรื่อง การขอเช่าที่ดินของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (กรณีที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน) ได้ให้ความเห็นว่า การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอเช่าที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธินเพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรรมนั้นมีลักษณะดำเนินงานเกี่ยวเนื่อง โดยตรงกับการขนส่งผลิตผลทางเกษตร โดยทางรถไฟฟ้า ซึ่งจะทำให้มีการใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟฟ้าเพิ่มขึ้น และในตลาดกลางก็ต้องวางรางรถไฟฟ้าให้คู่รถไฟฟ้าขนส่งสินค้าเข้าได้กลางตลาดเพื่อความสะดวกแก่การขนถ่ายสินค้าและการประมูลสินค้า จึงนับว่าเป็นโครงการ สนับสนุนและเกื้อกูลประโยชน์แก่กิจการของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทยและเกี่ยวเนื่อง



กับวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยด้วย ประกอบกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอเช่าที่ดินในการนี้เป็นการเช่าชั่วคราวในระยะเวลาจำกัดไม่เกิน 15 ปีจนกว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมีที่ดินของตนเอง และขอเช่าจำนวนเพียง 60 ไร่ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของที่ดินทั้งหมดในบริเวณนั้นที่การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอยู่ จึงไม่กระทบกระเทือนหากการรถไฟแห่งประเทศไทยจะนำที่ดินแห่งนั้นทำประโยชน์อย่างอื่น การให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่าที่ดินกรณีดังกล่าวเป็นการกระทำที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 ประกอบมาตรา 9 (2) เพราะกิจการดังกล่าวเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยและเป็นประโยชน์แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะยอมให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่าที่ดินเพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงกระทำได้

จากการศึกษาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เห็นได้ว่าการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่าที่ดินเพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกร จะมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการขนส่งผลิตผลทางเกษตรโดยทางรถไฟที่จะส่งผลให้มีการใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟเพิ่มขึ้น และการให้เช่าที่ดินดังกล่าวเป็นการให้เช่าในระยะเวลา 15 ปีซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่ไม่นานมาก อีกทั้งยังเช่าเป็นจำนวนพื้นที่เพียง 60 ไร่ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของที่ดินทั้งหมดในบริเวณนั้นที่การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอยู่ จึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่สนับสนุนเกื้อกูลประโยชน์แก่กิจการและเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ดังนั้นหากการรถไฟแห่งประเทศไทยนำที่ดินออกให้เช่าแล้วยอมเป็นการส่งเสริมต่อกิจการในการเดินรถของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรง และการเช่ามีกำหนดระยะเวลาเวลาเช่าไม่นานจนเกินไปจึงไม่ทำให้เกิดการผูกขาดในการใช้ที่ดินในอนาคตระยะยาว ไม่ทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องผูกพันตามสัญญาเช่าอันทำให้ไม่สามารถนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นได้เป็นเวลานานจนเกินไป การให้เช่าที่ดินดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยและเป็นการกระทำที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6(2) ประกอบมาตรา 9(2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เลขเสร็จ 16/2524 เรื่อง กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้ให้ความเห็นว่า ในการเวนคืนที่ดินของเอกชนจะต้องระบุวัตถุประสงค์ในการเวนคืนอย่างชัดเจนเพื่อให้สภานิติบัญญัติพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการใช้ที่ดินนั้นเพื่อออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติให้เวนคืนที่ดินดังกล่าว ซึ่งรัฐมีความผูกพันที่จะต้องใช้ที่ดินที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ดังนั้นการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่



กำหนดในพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเวนคืน จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย และขัดต่อความประสงค์ของสภานิติบัญญัติที่ได้เห็นชอบกับวัตถุประสงค์ในการเวนคืนนั้น การที่ การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมอบที่ดินให้กรุงเทพมหานครเพื่อใช้ในกิจการของกรุงเทพมหานคร ตลอดไปนั้น เห็นว่าเป็นการขัดกับหลักการแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน ที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟ เพราะที่ดินรายนี้จะมิอาจนำกลับมาเพื่อใช้ในกิจการ รถไฟอีกต่อไป แม้การมอบให้กรุงเทพมหานครใช้จะเป็นสาธารณประโยชน์แต่ก็เป็นกิจการของ กรุงเทพมหานคร ไม่ใช่เพื่อใช้ในกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งทั้งกรุงเทพมหานครและ การรถไฟแห่งประเทศไทยต่างก็เป็นนิติบุคคลที่มีการจัดตั้งตามกฎหมายที่แยกออกจากกัน ดังนั้นจึง ไม่อาจมอบที่ดินดังกล่าวให้กรุงเทพมหานครใช้ตลอดไปได้ นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ ประชุมกรรมการร่างกฎหมาย) ยังได้ให้ข้อเสนอเป็นข้อสังเกตไว้ว่าการใช้ที่ดินเพื่อการสร้างทาง รถไฟอาจตีความหมายอย่างกว้างได้ โดยมีข้อจำกัดเฉพาะแต่ใช้ที่ดินสำหรับสร้างทางรถไฟเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการใช้ที่ดินเพื่อการอื่นอันเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ ด้วย เช่น ลานจอดรถสำหรับขนส่งช่วงต่อจากรถไฟหรือขบวนสินค้าที่จะขนส่งมาโดยทางรถไฟ เป็นต้น แต่ที่ดินนั้นจะต้องเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทย สำหรับใช้ในกิจการของการรถไฟ แห่งประเทศไทย ดังนั้นการรถไฟแห่งประเทศไทยในฐานะผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมมีอำนาจให้ กรุงเทพมหานครเช่าหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อทำกิจการซึ่งจะเป็นการเกี่ยวเนื่องแก่กิจการของการ รถไฟแห่งประเทศไทยเป็นการชั่วคราวได้

จากการศึกษาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เห็นได้ว่าการที่การรถไฟแห่งประเทศไทย จะมอบที่ดินให้กรุงเทพมหานครเพื่อใช้ในกิจการของกรุงเทพมหานครตลอดไปนั้นเป็นการขัดกับ หลักการแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้าง ทางรถไฟ เพราะที่ดินดังกล่าวจะไม่อาจนำกลับมาเพื่อใช้ในกิจการรถไฟอีกต่อไป แม้การมอบที่ดิน ให้กรุงเทพมหานครใช้จะเป็นสาธารณประโยชน์ แต่ก็เป็นกิจการของกรุงเทพมหานครไม่ใช่เพื่อใช้ ในกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งทั้งกรุงเทพมหานครและการรถไฟแห่งประเทศไทย ต่างก็เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและแยกต่างหากออกจากกัน ดังนั้นจึงไม่อาจมอบที่ดิน ดังกล่าวให้กรุงเทพมหานครใช้ตลอดไปได้ ซึ่งเหตุผลสำคัญของความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ เห็นว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถมอบที่ดินให้กรุงเทพมหานครเช่าตลอดไปได้โดยไม่มี เงื่อนไขนั้นเพราะการให้เช่าตลอดไปก็เท่ากับเป็นการจำหน่ายสิทธิประการหนึ่งที่มีผลผูกพันทำให้ การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวกลับมาใช้ในกิจการของการรถไฟแห่ง ประเทศไทยได้อีกต่อไป ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติการรถไฟแห่ง



ประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 (2) ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน

ดังนั้นการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่จะเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 (2) ประกอบพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535 มาตรา 9 จึงควรพิจารณาถึงวัตถุประสงค์แห่งการเช่าอสังหาริมทรัพย์ว่า หากได้นำไปใช้ในกิจการของผู้เช่าที่มีลักษณะสอดคล้องแก่กิจการเป็นประโยชน์กับกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจนำทรัพย์สินนั้นออกให้เช่าได้ แต่หากทรัพย์สินที่เช่านั้นนำไปใช้ในกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทยเลย จะไม่ถือว่าเป็นการใช้อสังหาริมทรัพย์ในกิจการรถไฟโดยตรง ส่วนในเรื่องระยะเวลาการเช่า หากการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์มีลักษณะเป็นการจำหน่ายสิทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทยไปโดยถาวร เช่น การตกลงให้เช่าได้โดยตลอดไป แม้ว่าจะเป็นการให้เช่าก็ตามแต่ข้อตกลงที่จะให้เช่าได้ตลอดไปนั้น เมื่อมุ่งพิจารณาถึงเจตนาที่แท้จริงย่อมเห็นได้ว่าเป็นการจำหน่ายสิทธิไปโดยเด็ดขาด หากต่อมาการรถไฟแห่งประเทศไทยต้องการนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เพื่อการเดินรถไฟอันเป็นภารกิจหลัก การรถไฟแห่งประเทศไทยก็จะไม่สามารถนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวกลับมาใช้ประโยชน์ต่อไปได้อีก การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่มีอำนาจให้เช่าทรัพย์สินในลักษณะดังกล่าวได้เพราะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 และยังเป็น การขัดต่อหลักการแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการรถไฟ แต่หากสัญญาการเช่าใดที่ไม่มีการจำหน่ายสิทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทยไปโดยตลอดไป ลักษณะการให้เช่าดังกล่าวการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจที่จะกระทำได้

สรุปและข้อเสนอแนะ

อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีจำนวนมาก ทรัพย์สินบางประเภทมีลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตรงตามกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินนั้นๆ แต่บางประเภทมีลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินไม่ตรงตามกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินนั้นๆ อย่างไรก็ตามเมื่อทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและบางกรณีได้เวนคืนทรัพย์สินนั้นจากเอกชนกลับมาเป็นของรัฐ จึงควรที่จะนำทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด โดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่การรถไฟแห่งประเทศไทย



จะต้องมุ่งดำเนินการกิจในการบริการสาธารณะขนส่งทางรางตามที่รัฐได้มอบอำนาจไว้ให้เป็นสำคัญ

ดังนั้นหากมีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้มีสถานะทางกฎหมายตรงกับลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการแย่งกรรมสิทธิ์จากการครอบครองปรปักษ์โดยผู้บุกรุกที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ เนื่องจากการคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะคุ้มครองประการเดียว คือการห้ามไม่ให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่อยู่ในการบังคับคดี และอสังหาริมทรัพย์ที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายให้ความคุ้มครองทั้งในด้านการห้ามยกอายุความในทรัพย์สินขึ้นต่อผู้กับรัฐ ห้ามไม่ให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินแก่กันเว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และห้ามไม่ให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งส่วนใหญ่เป็นการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอาจทำให้เกิดการคุ้มครองที่ไม่เพียงพอในทรัพย์สินที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาโดยเฉพาะในเรื่องการครอบครองปรปักษ์จากเอกชน

การดูแลจัดการอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เรื่อยมาว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้ผู้อื่นเช่าได้มากน้อยแค่ไหนเพียงไร แม้ขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 จะกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถนำทรัพย์สินออกให้เช่าได้ แต่การกระทำดังกล่าวจะต้องนำมาซึ่งความเจริญของการรถไฟไทยตามมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ด้วย ซึ่งวัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมต้องมุ่งเน้นไปทางด้านบริการขนส่งสาธารณะทางรางไม่ใช่การให้เช่าทรัพย์สินที่มีอยู่เป็นหลัก จากการศึกษาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่จะเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 (2) ประกอบพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535 มาตรา 9 ควรพิจารณาถึงวัตถุประสงค์แห่งการเช่าอสังหาริมทรัพย์ว่าต้องมีความเกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์เกื้อกูลต่อกิจการในการเดินรถไฟโดยตรงจึงจะเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 9 และมาตรา 6 (2) อย่างแท้จริง การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจนำทรัพย์สินนั้นออกให้เช่าได้ และระยะเวลาการเช่าจะต้องไม่ยาวนานจนเกินไปอันจะทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเสียประโยชน์ในการนำอสังหาริมทรัพย์ที่เช่ากลับมาใช้ประโยชน์ในกิจการของตน



ข้อเสนอแนะ

1. การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก อสังหาริมทรัพย์บางประเภทมีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตรงกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สิน เช่น ที่ดินที่ตั้งสถานีรถไฟ ที่ดินที่ใช้วางรางรถไฟ ที่ดินที่ตั้งบ้านพักนายสถานีรถไฟ ที่ดินที่ตั้งกิจการโรงแรมรถไฟ เป็นต้น และอสังหาริมทรัพย์บางประเภทมีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินไม่ตรงกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินนั้นๆ เช่นอสังหาริมทรัพย์อื่นที่นำออกให้เอกชนเช่า เป็นต้น ควรที่จะมีการแก้ไขโดยกระทำการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) เพื่อให้สถานะทางกฎหมายของอสังหาริมทรัพย์ตรงกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นๆ อย่างไรก็ตามมีข้อต้องพิจารณาต่อไปว่าเมื่อทำการถอนสภาพอสังหาริมทรัพย์จากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออสังหาริมทรัพย์ถูกเอกชนผู้บุกรุกเข้าครอบครองปรปักษ์ในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้

2. ควรมีการให้ความคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอย่างครอบคลุม เนื่องจากเมื่ออสังหาริมทรัพย์บางประเภทของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและจะใช้ประโยชน์โดยทางอ้อมในการจัดทำบริการสาธารณะแต่อสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวก็เป็นทรัพย์สินของรัฐเป็นที่ดินของประเทศชาติ ควรที่จะสงวนรักษาอสังหาริมทรัพย์นั้นไว้เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมและมุ่งคุ้มครองประโยชน์มหาชนเป็นหลักจึงควรที่จะนำหลักเกณฑ์การคุ้มครองตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 6 มาพิจารณาใช้บังคับโดยแก้ไขเพิ่มเติมลงในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 โดยแก้ไขเพิ่มเติมในด้านการคุ้มครองไม่ให้เอกชนยกอายุความเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ขึ้นต่อสู้กับการรถไฟแห่งประเทศไทย และคุ้มครองไม่ให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อให้มีการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

3. การรถไฟแห่งประเทศไทยมีภารกิจหลักในการคมนาคมขนส่งระบบราง กฎหมายให้อำนาจการรถไฟแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินออกให้เช่าได้ก็เพื่อประสงค์ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างสูงสุด แต่มิใช่มีเจตนารมณ์มุ่งเน้นให้กิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินออกให้เช่ามากกว่าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขนส่งทางราง ดังนั้นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางธุรกิจเหมาะแก่การคมนาคมขนส่งการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ควรนำมาใช้ในกิจการเกี่ยวกับการเดินรถไฟโดยตรง เช่น จัดทำสถานีรถไฟ จัดทำสถานีเชื่อมต่อกับรถไฟฟ้า จัดทำยาน โกดังเก็บสินค้า เป็นต้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ



การค้าและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน อันเป็นการดำเนินการกิจกรรมตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย อีกทั้งหากนำอสังหาริมทรัพย์มาใช้ในกิจการเกี่ยวกับการเดินรถไฟโดยตรงแล้วยังเป็นการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนมาใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนด้วยเช่นนี้ก็จะเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนมากยิ่งขึ้น

4. เมื่อพิจารณาตามมาตรา 6(2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 กำหนดวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยไว้ว่าให้ “จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ” ซึ่งคำว่า “ธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ” อาจเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนว่าหากการรถไฟแห่งประเทศไทยนำที่ดินออกให้เอกชนเช่าแล้วจะถือว่าเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือไม่ เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิและมีอำนาจในการใช้ทรัพย์สินของตนได้ทำที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย จึงควรมีการบัญญัติถึงกิจการที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟให้ชัดเจนว่ามีอำนาจบริหารจัดการทรัพย์สินของตนได้ เพื่อป้องกันปัญหาการตีความเกี่ยวกับอำนาจจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยดังกล่าว จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบปฏิบัติซึ่งอาจออกเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เป็นแนวทางเพื่อให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะบริหารจัดการที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินนั้นให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด

5. พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มีการตราออกมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว ประกอบกับปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองไปมาก การจัดทำบริการสาธารณะยังคงต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ กรรมและอุตสาหกรรมต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจและความคล่องตัวในการดำเนินงาน เพื่อให้กฎหมายมีลักษณะที่สอดคล้องไปพร้อมกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน จึงควรมีการรวบรวมและจัดทำแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทยใหม่ เพื่อให้มีความทันสมัยและเป็นระเบียบหมวดหมู่ที่สะดวกต่อการศึกษาและนำไปปฏิบัติงาน ทำให้กฎหมายมีความชัดเจน ป้องกันความสับสน และเหมาะสมกับการนำมาปรับใช้ในยุคปัจจุบันให้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการปรับปรุงกฎหมายไปในทางลักษณะสากลของผู้ประกอบการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการรถไฟแห่งประเทศไทยและประเทศชาติ



บรรณานุกรม

- คณะกรรมการกฤษฎีกา. (2517 พฤษภาคม). เลขเสร็จ 154/2517. เรื่อง การขอเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (กรณีที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพลโยธิน).
- ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย). (2524 มกราคม). เลขเสร็จ 16/2524. เรื่อง กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ประชุม โฉมฉาย. (2555). หลักกฎหมายโรมันเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464.
- พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2537). การใช้และคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เสนีย์ ปราโมช,ม.ร.ว. (2551). กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : พลสยาม พรินติ้ง (ประเทศไทย).