

สถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

พรหมภัสสร ภักดีเทศพิทักษ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

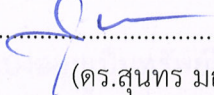
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

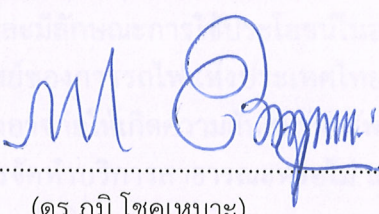
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

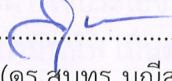
2558

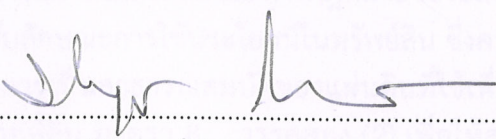
สถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย  
พรหมภัสสร ภัคดีเทศพิทักษ์  
คณะนิติศาสตร์

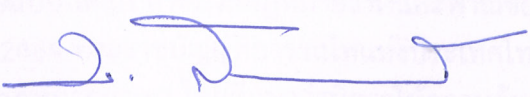
ศาสตราจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

รองศาสตราจารย์..........ประธานกรรมการ  
(ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

ศาสตราจารย์..........กรรมการ  
(ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

รองศาสตราจารย์..........กรรมการ  
(ปิยะนุช โปตะวณิช)

ศาสตราจารย์..........คณบดี  
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

พฤษภาคม 2559

## บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	สถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	นางสาวพรหมภัสสร ภัคดิเทศพิทักษ์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2558

ทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ความแตกต่างของทรัพย์สินทั้งสองประเภทนี้จะแตกต่างกันในด้านลักษณะของการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การให้ความคุ้มครองในทรัพย์สินไม่ให้เกิดไปเป็นของเอกชนเพื่อให้ทรัพย์สินนั้นยังคงอยู่เพื่อประโยชน์มหาชน และการสืบสภาพทรัพย์สิน การศึกษาสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยมุ่งศึกษาว่าอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร และมีลักษณะการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ตรงกับสถานะทางกฎหมายหรือไม่ อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก และมีการนำไปใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกันไป จึงอาจก่อให้เกิดความสับสนว่าทรัพย์สินดังกล่าวแท้จริงแล้วมีการนำไปใช้เพื่อประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ และจะถือว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใดไม่ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จากการศึกษาการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย พบว่าอสังหาริมทรัพย์บางประเภทมีการนำมาใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งผลให้สถานะทางกฎหมายของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวตรงกับลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เช่น ที่ดินที่ตั้งสถานีรถไฟ ที่ดินที่ใช้วางรางรถไฟ ที่ดินที่ตั้งบ้านพักนายสถานีรถไฟ เป็นต้น และพบว่าอสังหาริมทรัพย์บางประเภท เช่น ที่ดินที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์ เป็นต้น มีการนำมาใช้ประโยชน์โดยอ้อมในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งผลให้สถานะทางกฎหมายของอสังหาริมทรัพย์ประเภทนี้มีสถานะทางกฎหมายไม่ตรงกันกับลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ซึ่งควรมีการแก้ไขโดยการถอนสภาพสภาพทรัพย์สินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) เพื่อให้สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินนั้นตรงกับประโยชน์ในการใช้ทรัพย์สินดังกล่าว

ส่วนการคุ้มครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้ทำการศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติจัดการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายอาญา โดยศึกษาว่ามีการให้ความคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ที่ครอบครองแล้วหรือไม่อย่างไร เมื่ออสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินมหาชนและเป็นที่ดินของประเทศชาติจึงต้องพิจารณาถึงการคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ของมหาชนให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด พบว่า ยังมีการให้ความคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์

ของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ครอบคลุม จึงควรที่จะหิบบยกบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดวาง การรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 มาพิจารณาใช้บังคับโดยแก้ไขเพิ่มเติมลงใน พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 โดยให้อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟ แห่งประเทศไทย ได้รับการคุ้มครองทั้งในด้านการห้ามยกอายุความในอสังหาริมทรัพย์ขึ้นต่อผู้กับการ รถไฟแห่งประเทศไทย การห้ามมิให้เอกชนได้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย และการห้ามมิให้ยึดอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ส่วนการดูแลจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้น ได้ทำการศึกษาปัญหา เกี่ยวกับการนำอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยออกให้เช่า ว่าแท้จริงแล้วการรถไฟแห่ง ประเทศไทยมีอำนาจที่จะนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่าได้มากน้อยเพียงใด และเป็นกรกระทำ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 9 ประกอบ มาตรา 6 หรือไม่ แม้ขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 9 (2) จะกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถนำทรัพย์สินออกให้เช่าได้ แต่การกระทำ ดังกล่าวจะต้องนำมาซึ่งความเจริญของรถไฟไทยตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 6 (2) ด้วย ซึ่งวัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทย ย่อมต้องมุ่งเน้นไปทางด้านบริการขนส่งสาธารณะทางราง ไม่ใช่การให้เช่าทรัพย์สินที่มีอยู่เป็น หลัก ดังนั้นแล้ว ที่ดินที่มีศักยภาพทางธุรกิจที่เหมาะสมแก่การคมนาคมขนส่งผู้โดยสารและขนส่งสินค้า อันจะเกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจการค้าแก่ประเทศและประชาชน การรถไฟแห่งประเทศไทยควรจะ นำที่ดินเหล่านั้นมาจัดทำบริการสาธารณะในกิจการเกี่ยวกับการเดินรถโดยตรงให้ตรงตาม วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย และการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่จะยังคงเป็นการ กระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งจะต้องพิจารณาถึง วัตถุประสงค์ในการเช่าที่ดินว่าจะนำไปใช้ในกิจการใดเพื่อประโยชน์ใด หากวัตถุประสงค์ในการ เช่าอสังหาริมทรัพย์มีลักษณะสอดคล้องเกื้อกูลหรือยังคงเกี่ยวข้องกับกิจการของการรถไฟแห่ง ประเทศไทย ก็ถือว่าการเช่านั้นเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย และควรพิจารณาถึงระยะเวลาในการให้เช่าว่าไม่ควรมีระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป จนทำให้การรถไฟ แห่งประเทศไทยเสียประโยชน์จากการใช้ที่ดินเพื่อกิจการเกี่ยวกับการเดินรถไฟ



## ABSTRACT

<b>Title of Thesis</b>	Legal Status Concerning the Immovable Estates of State Railway of Thailand
<b>Author</b>	Miss Phrompassorn Pakdeethedpitak
<b>Degree</b>	Master of Laws
<b>Year</b>	2015

---

The state estates are separated to normal state estates and state public domain estates. The differences on this two types of estates can vary both in the natures of the exploitation of the estates and the protection of the estates not to belong to a private person so such estates still remain for the public benefits and the termination of the estates. The study of the legal status concerning the immovable estates of the State Railway of Thailand were with the purposes as to the immovable estates of State Railway of Thailand be with what legal status and be with the natures of exploitation of the immovable estates meeting with the legal status of not. The immovable estates of the State Railway of Thailand were in a large quantity and they were exploited differently, therefore, there might be confusion as to whether such estates were actually produced for direct exploitation on the provision of the public services or not and may be considered as they were in which categories of state estates no matter of normal state estates or state public domain estates. From the study of the exploitation of the immovable estates of the States Railway of Thailand it's found that certain kinds of immovable estates were produced to make direct exploitation for the provision of public services thereby making the legal status of the said immovable estate correspond with the natures of exploitation of the estates such as the land of the situation of railway station, the land used for laying railway tract, the land of the situation of the railway station master's house for instances and it's found that certain immovable estates such as the land parcels produced by the State Railway of Thailand for private persons on commercial leases for instances there was an indirect exploitation on the provision of public services thereby rendering the legal status of this immovable estates be with legal status which is not corresponding with the nature of exploitation of the

(6)

estates which should be corrected by revocation of the status of the estate from the state public domain estates for the interests of the state especially following the Land Code Section 8 Paragraph (2) so that such legal status of the estate meet with the exploitation of such estates.

In respect of the protection of the land and the immovable estates of the State Railway of Thailand a study was made from several relevant statutes such the Civil and Commercial Code, the Railway and Highway Organization Act B.E. 2464, the State Railway of Thailand Act B.E. 2494, the Land Code, and the Penal Code with the study that whether there is sufficiently covering protection of the immovable estates or not and if so how. The immovable estates of the State Railway of Thailand were the public estates and the land parcels of the state therefore consideration on the protection and preservation of the interests of the states as the public interests must be made to yield the optimal interests which was found that there was still the protection of the immovable estates of the State Railway of Thailand not sufficiently covering, therefore, the provisions according to the Railway and Highway Organization Act B.E. 2464 Section 6 should be considered to be applicable, by amending in the State Railway of Thailand Act B.E. 2494 Section 13 by making the immovable estates of the State Railway of Thailand to be protected both in respect of prohibition of raising up the prescription on immovable estate to defend against the State Railway of Thailand, the prohibition against a private person to obtain the title on the immovable estates of the State Railway of Thailand and prohibition against seizure the immovable estates of the State Railway of Thailand.

In respect of the management of the estates of the State Railway of Thailand studies were made concerning the problems concerning the production of the estates of the State Railway of Thailand for lease whether actually the State Railway of Thailand has the power to take the immovable estates for leases or not and if so to which extent and whether the same is made within the scope of objectives according to the State Railways of Thailand Act B.E. 2494 Section 9 in combination of Section 6 or not. Although the scope of objectives according to the State Railway of Thailand Act B.E. 2494 Section 9 (2) providing for the State Railway of Thailand to produce the estates for lease but such act shall lead to the prosperity of the State Railway of Thailand according to the State Railway of Thailand Act B.E. 2494 Section 6 (2) as well, which the primary objectives on the provision of public services of the State Railway of Thailand should concentrate on the rail public services not to lease out the estates available mainly, therefore, on such land parcels with potential business potentiality suitable for communication and transportation of passengers

(7)

and cargoes that may interest the economics and trade to the country and the population the State Railway of Thailand should produce those land parcels for making the public services dealing with train operation directly meeting with the objectives of the organization of the State Railway of Thailand and the lease of such immovable estates shall still remain the leases of immovable property within the scope of the organization of the State Railway of Thailand and must take into consideration of the objectives of the lease of the land parcels as for usage in what business and for which interests. If the objectives of the lease of the immovable estates have the nature corresponding, supportive or still dealing with the business of the State Railway of Thailand then it shall deem that such a lease is still the act and deem made within the scope of objectives of the State Railway of Thailand and consideration should be taken that the lease term should not be too long to the extent that the State Railway of Thailand lose the interests from usage of the land for the business dealing with its railroad operation.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้โดยครูบาอาจารย์ตลอดทั้งเจ้าของหนังสือ และบทความที่ผู้เขียนได้นำมาประกอบการค้นคว้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ สละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำปรึกษาถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการตรวจวิทยานิพนธ์ รวมทั้งท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ท่านรองศาสตราจารย์ ปิยะนุช โปตะวณิช ที่ให้ความอนุเคราะห์สละเวลาอันมีค่ามาทำหน้าที่คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และได้ให้คำแนะนำชี้แจงให้ทำการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ แก่ผู้เขียนจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ท่านรองศาสตราจารย์ ปิยะนุช โปตะวณิช รวมตลอดทั้งอาจารย์ในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รวมทั้งสถาบันอื่นทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน

นอกจากนี้ บุคคลผู้ที่ผู้เขียนไม่อาจที่จะไม่กล่าวถึงเสียได้ในความสำเร็จนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ และพี่สาว ที่คอยดูแลอบรมสั่งสอนให้โอกาสให้ความรู้ และคอยสนับสนุนเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนด้วยดีเสมอมา ผู้เขียนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ทุกท่าน ตลอดรวมถึงเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ทุกท่านที่คอยเป็นกำลังใจช่วยเหลือให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้เขียนตลอดมาจนการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จตามประสงค์

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์คุณความดีประการใดบ้าง ผู้เขียนขอมอบความดีเหล่านั้นให้แก่บุคคลข้างต้นที่กล่าวมา แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

พรหมภัสสร ภักดีเทศพิทักษ์

กรกฎาคม 2559

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(9)
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
<b>บทที่ 2 ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี ในการจัดทำบริการสาธารณะและทรัพย์สินของแผ่นดิน     ในต่างประเทศและประเทศไทย</b>	<b>6</b>
2.1 ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี ในการจัดทำบริการสาธารณะ	6
2.1.1 ทฤษฎีบริการสาธารณะ	6
2.1.2 การจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย	18
2.1.3 นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน	25
2.2 ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินของ ต่างประเทศและประเทศไทย	36
2.2.1 ทรัพย์สินของแผ่นดิน	37
2.2.2 แนวคิด วิวัฒนาการเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินในยุคสมัยโรมัน	43
2.2.3 แนวคิด วิวัฒนาการเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส	49
2.2.4 แนวคิด วิวัฒนาการเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี	57
2.2.5 แนวคิด วิวัฒนาการเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินตามกฎหมายไทย	63
<b>บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการรถไฟแห่งประเทศไทย</b>	<b>88</b>
3.1 ประวัติการรถไฟแห่งประเทศไทย	88
3.2 พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464	90

3.2.1	คำนิยาม	91
3.2.2	ประเภทของรถไฟตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง	91
3.2.3	รถไฟแผ่นดินหรือรถไฟหลวง	92
3.2.4	รถไฟราษฎร์	97
3.3	พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494	100
3.3.1	คำนิยาม	101
3.3.2	วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย	101
3.3.3	ทุนในการจัดตั้งและสินทรัพย์ที่รับโอนมาของการรถไฟแห่งประเทศไทย	103
3.3.4	รายได้ของการรถไฟแห่งประเทศไทย	103
3.3.5	อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย	104
3.3.6	การให้ความคุ้มครองในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย	106
3.3.7	การดำเนินกิจการที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี	108
3.3.8	การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย	109
<b>บทที่ 4</b>	<b>วิเคราะห์สถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย</b>	<b>111</b>
4.1	ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกประเภทอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย	111
4.1.1	สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ตั้งสถานีรถไฟ และที่ดินที่ตั้งโกดังเก็บสินค้า	113
4.1.2	สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ใช้วางรางรถไฟและที่ดินสองข้างทางรถไฟที่เป็นเขตทาง	115
4.1.3	สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ตั้งบ้านพักนายสถานีรถไฟ	116
4.1.4	สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ตั้งกิจการโรงแรมรถไฟ	117
4.1.5	สถานะทางกฎหมายของอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์	120
4.1.6	สถานะทางกฎหมายของอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย	123
4.2	ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย	126
4.2.1	การคุ้มครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา	127
4.2.2	การคุ้มครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	131
4.2.3	การคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยในด้านต่างๆ และการคุ้มครองเกี่ยวกับการดำเนินงานและการเดินรถไฟเพื่อความปลอดภัยต่อประชาชน	133



4.3	ปัญหาเกี่ยวกับการดูแลจัดการอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย	136
4.3.1	ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินโดยทั่วไปและการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย	136
4.3.2	ปัญหาเกี่ยวกับการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย	143
4.3.3	ปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย	145
<b>บทที่ 5</b>	<b>บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>150</b>
5.1	บทสรุป	150
5.2	ข้อเสนอแนะ	155
	<b>บรรณานุกรม</b>	<b>158</b>
	<b>ภาคผนวก</b>	<b>163</b>
	ภาคผนวก ก พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464	164
	ภาคผนวก ข พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494	207
	<b>ประวัติผู้เขียน</b>	<b>224</b>

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บริการสาธารณสุขเป็นภารกิจอย่างหนึ่งของรัฐที่จัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในรัฐให้ดำรงชีวิตอย่างมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี เช่น การให้บริการสาธารณสุขทางด้านการคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข เป็นต้น การจัดทำบริการสาธารณสุขเป็นการใช้อำนาจทางมหาชนเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ในการจัดทำบริการสาธารณสุขรัฐจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการดำเนินการ อันได้แก่ มาตรการทางกฎหมาย บุคลากรของรัฐ ทรัพย์สิน และอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง เพื่อให้รัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณสุขให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณสุขนั้น ซึ่งทรัพย์สินเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณสุข ทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณสุขจึงเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์มหาชนและเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน แม้รัฐจะเป็นผู้มีอำนาจจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินแต่รัฐเป็นเพียงผู้ถือสิทธิแทนประชาชนเท่านั้น การใช้อำนาจในการจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินจึงต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญเพราะทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นย่อมเป็นของประชาชนทุกคน และเป็นสิทธิมหาชน

การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง รัฐเป็นผู้มอบอำนาจให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดทำบริการสาธารณสุขทางด้านสาธารณสุขบุคคล และสาธารณสุขการในด้านกิจการขนส่งทางราง โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นนิติบุคคล<sup>1</sup> รับโอนกิจการมาจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม<sup>2</sup> ซึ่งรับโอนมาทั้งทรัพย์สินและหนี้สิน<sup>3</sup> รวมถึงสิทธิและหน้าที่ต่างๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมรถไฟมาเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทย<sup>4</sup> ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน ดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ<sup>5</sup> และยังกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำ

---

<sup>1</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>2</sup> มาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>3</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>4</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>5</sup> มาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

การรวมไปถึงการซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถ้อยกรรมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ<sup>6</sup>

เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขนส่งทางรางแล้ว จึงจำเป็นต้องมีทรัพย์สินเพื่อใช้เป็นเครื่องมือให้การจัดทำบริการสาธารณะสำเร็จลุล่วง ทรัพย์สินที่สำคัญคืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งจำเป็นต้องใช้ที่ดินจำนวนมากเนื่องจากต้องจัดทำเส้นทางเดินรถไฟทั่วประเทศ ที่ดินดังกล่าวจัดเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นของรัฐ โดยรัฐไม่ได้นำทรัพย์สินประเภทนี้มาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่นำมาใช้เพื่อประโยชน์โดยอ้อม รัฐจึงมีฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาในลักษณะเดียวกันกับการถือครองทรัพย์สินของเอกชน การให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาคือคุ้มครองเพียงมิให้ยึดบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ดังนั้น ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจึงสามารถโอนให้แก่กันได้ตามวิธีธรรมดา และเอกชนสามารถเข้าครอบครองปรปักษ์ได้กรรมสิทธิ์ตามมาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ เป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืน ที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง ที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดิน ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน รวมไปถึงทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้น<sup>7</sup> สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญและได้รับความคุ้มครองจากรัฐมากกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา การคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ การห้ามโอนกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 การห้ามยกอายุความขึ้นต่อผู้กับรัฐประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1306 และการห้ามมิให้ยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1307

<sup>6</sup>มาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 6)

<sup>7</sup>มาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติไว้ว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- (2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- (3) ทรัพย์สินใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงอาหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์”

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก และยังมีคุณสมบัติในการพิจารณาถึงสถานะของทรัพย์สินดังกล่าว โดยวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะมุ่งศึกษาแต่เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย วิเคราะห์ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยในแต่ละประเภทว่ามีไว้เพื่อวัตถุประสงค์อะไรและใช้ประโยชน์อย่างไร ทรัพย์สินแต่ละประเภทที่นำมาศึกษามีสถานะทางกฎหมายอย่างไร มีการใช้ทรัพย์สินในปัจจุบันที่ตรงกันกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินหรือไม่ และศึกษาว่าทรัพย์สินนั้นได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างไร ตลอดจนไปถึงการหาแนวทางและข้อเสนอแนะที่จะสามารถนำทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยมาใช้ได้อย่างเป็นธรรมและเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน โดยมีประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกประเภททรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีเป็นจำนวนมากและมีการนำไปใช้ในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป เช่น การนำอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เป็นที่ดินที่ตั้งสถานีรถไฟ ที่ตั้งโกดังเก็บสินค้า ใช้เป็นที่ดินวางรางรถไฟ ที่ดินสองข้างทางที่เป็นเขตทาง ที่ตั้งของบ้านพักนายสถานีรถไฟ ที่ตั้งกิจการโรงแรมรถไฟ ที่ดินที่นำออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์ เป็นต้น จึงอาจก่อให้เกิดความสับสนว่าทรัพย์สินดังกล่าวแท้จริงแล้ว มีการนำไปใช้เพื่อประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ และควรมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร ทรัพย์สินดังกล่าวจะถือว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใด ไม่ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งการแบ่งแยกประเภทอสังหาริมทรัพย์ให้เกิดความชัดเจนจะทำให้ทราบได้ว่าอสังหาริมทรัพย์แต่ละส่วนนั้นจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร และจะมีลักษณะของการใช้ การสิ้นสภาพ การคุ้มครองหรือมีเอกสิทธิ์ทางกฎหมายอย่างไร

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน อันได้แก่ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การให้ความคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่ต้องพิจารณาประกอบกัน ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งการให้ความคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น มีลักษณะการให้ความคุ้มครองที่แตกต่างกันจึงก่อให้เกิดความสับสนในการคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวได้ และต้องพิจารณาต่อไปว่าการให้ความคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์นั้นมีการให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมแล้วหรือไม่อย่างไร เมื่ออสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินมหาชนและจัดเป็นที่ดินของประเทศชาติจึงต้องพิจารณาถึงการคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์ของมหาชนให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการดูแลจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะคมนาคมขนส่งทางราง ประกอบกับพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 9 ได้กำหนดขอบวัตถุประสงค์ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการตามที่กฎหมาย

กำหนดไว้ได้ ซึ่งประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาในเรื่องการนำอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยออกให้เช่าว่าแท้จริงแล้วการรถไฟแห่งประเทศไทยควรที่จะนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่าได้มากน้อยเพียงใด และเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 9 ประกอบมาตรา 6 หรือไม่ จึงควรที่จะศึกษาถึงการดูแลจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยว่ามีการดูแลจัดการทรัพย์สินอย่างไร รวมไปถึงการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย และปัญหาผู้บุกรุกในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีที่ดินเป็นจำนวนมาก

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการของการจัดทำบริการสาธารณะ และทรัพย์สินของแผ่นดิน
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย
4. เพื่อวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย จำแนกประเภททรัพย์สินตลอดรวมถึงการได้รับความคุ้มครองและเอกสิทธิ์ทางกฎหมายของการรถไฟแห่งประเทศไทย
5. เพื่อค้นหาแนวทางแก้ไขให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสมเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย การดูแลจัดการทรัพย์สินตามกฎหมายและการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อให้อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีเป็นจำนวนมากได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์และได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติ

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีไว้เพื่อการบริการสาธารณะจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะเข้าลักษณะทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใดขึ้นอยู่กับลักษณะการนำทรัพย์สินนั้นมาใช้ประโยชน์เพื่อประการใด ทรัพย์สินซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยมีไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส่วนทรัพย์สินที่การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ได้มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันย่อมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะมีกฎหมายให้ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินมากกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ศึกษาถึงประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน รวมถึงศึกษาประวัติความเป็นมา วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ให้มีความเหมาะสมเป็นธรรม และมีความชัดเจนมากขึ้น อันจะทำให้สามารถนำทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยไปใช้ประโยชน์ได้อย่างสูงสุดต่อไป

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาจากเอกสารในรูปแบบของตำรากฎหมาย บทความวารสารทางวิชาการ สาขานิติศาสตร์ และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง ตั๋วบทกฎหมาย คำพิพากษาศาลจากห้องสมุดและสถาบันต่างๆ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ในเครือข่ายอินเทอร์เน็ต รวมทั้งกรณีศึกษาต่างๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งเอกสารทั้งหมดนี้จะได้นำมาประมวลเป็นข้อมูลเพื่อวิเคราะห์กฎหมายหาข้อสรุปและนำมาแก้ปัญหาที่มุ่งศึกษา รวมทั้งเสนอแนะแนวทางที่ควรจะเป็นต่อไป

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการของทรัพย์สินของแผ่นดินและการรถไฟแห่งประเทศไทย
2. ทำให้ทราบกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทย
3. ทำให้ทราบปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย จำแนกประเภท และทราบถึงความคุ้มครองทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย
5. ทำให้ทราบแนวทางแก้ไขให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสมเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย การคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย การดูแลจัดการทรัพย์สินตามกฎหมายและการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อให้อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีเป็นจำนวนมากได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์และได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติ



## บทที่ 2

### ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี ในการจัดทำบริการสาธารณะและทรัพย์สิน ของแผ่นดินในต่างประเทศและประเทศไทย

รัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และในปัจจุบันหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะต่างๆ มีมากขึ้นตามยุคสมัยสังคมเศรษฐกิจที่พัฒนาเจริญก้าวหน้ามากขึ้น รัฐจึงได้มอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมให้องค์กรของรัฐที่เรียกว่ารัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยรัฐจะอยู่ในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลเพื่อให้บริการสาธารณะนั้นยังคงไว้ซึ่งมาตรฐานที่ดี

การคมนาคมขนส่งทางรางเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐได้มอบอำนาจให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำให้บริการสาธารณะทางด้านคมนาคมขนส่งทางราง โดยที่การรถไฟแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ดังนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงมีสิทธิ อำนาจ หน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายที่จัดตั้งให้อำนาจไว้ และสามารถมีทรัพย์สินเป็นของตนเองเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะได้ แต่ทรัพย์สินที่การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอยู่โดยเฉพาะที่ดินนั้นมีเป็นจำนวนมากทั่วประเทศ การนำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ยังมีความสับสนอยู่ว่ามีลักษณะแห่งการใช้ทรัพย์สินและสถานะทางกฎหมายตรงกันหรือไม่

ในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องศึกษาถึงภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยเสียก่อนโดยจะต้องศึกษาทำความเข้าใจทฤษฎีบริการสาธารณะ เช่น ความหมายของการจัดทำบริการสาธารณะ หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ เครื่องมือที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น จากนั้นจึงจะไปศึกษาวิเคราะห์ถึงทรัพย์สินที่การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอยู่ว่านำไปใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ เพื่อที่จะได้ทราบถึงสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

#### 2.1 ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี ในการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจและเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ประเทศชาติมีมั่นคงทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจซึ่งท้ายที่สุดก็จะส่งผลในทางที่ดีต่อประชาชนเช่นเดียวกัน

##### 2.1.1 ทฤษฎีบริการสาธารณะ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นต้นแบบในการจัดวางระบบการจัดทำบริการสาธารณะมายาวนานนานาประเทศได้นำหลักการจัดทำบริการสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไปเป็นแบบอย่างรวมทั้งประเทศไทยด้วย

การดำเนินกิจกรรมที่สำคัญของฝ่ายปกครองมีอยู่สองประเภท ได้แก่ ตำรวจทางปกครอง และบริการสาธารณะ โดยตำรวจทางปกครอง เป็นการดำเนินงานประเภทหนึ่งของฝ่ายปกครองที่ควบคุมการใช้เสรีภาพของปัจเจกชน โดยการบังคับหรือให้ปัจเจกชนปฏิบัติตามเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม การออกกฎหรือระเบียบคำสั่งดังกล่าวอาจมีผลเป็นการวางกฎเกณฑ์ระเบียบทั่วไป เช่น กฎจราจร หรืออาจมีผลเป็นการเฉพาะราย เช่น การอนุญาต การไม่อนุญาต เป็นต้น<sup>8</sup> ส่วนการบริการสาธารณะ เป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครองจัดหาหรือจัดให้มีบริการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านต่างๆ เช่น ด้านการสื่อสาร ด้านการคมนาคม เป็นต้น

#### 2.1.1.1 ความหมายของการบริการสาธารณะ

ศาสตราจารย์ Léon Duguit วางแนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะโดยกำหนดให้การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ดำเนินการจัดทำโดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองและเขตอำนาจศาลปกครอง จากแนวคิดดังกล่าวจึงเกิดหลักสำคัญสามประการเกี่ยวกับบริการสาธารณะ กล่าวคือ ประการแรก องค์ประกอบด้านวัตถุ บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ประการที่สอง องค์ประกอบด้านโครงสร้าง บริการสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องจัดทำเพื่อประชาชน การดำเนินกิจการจึงต้องจัดทำโดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ประการที่สาม ระบบกฎหมาย บริการสาธารณะจะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองและอยู่ในอำนาจศาลปกครอง<sup>9</sup>

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ Léon Duguit ยังให้คำจำกัดความบริการสาธารณะว่า บริการสาธารณะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความมีอยู่ของบริการสาธารณะ คู่กับรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนโดยผ่านบริการสาธารณะ เมื่อพิจารณาโดยรวมถึงแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดแล้วจะพบว่า บริการสาธารณะ คือ กิจกรรมหรือภารกิจของฝ่ายปกครอง ในปัจจุบันความหมายของคำว่าบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ<sup>10</sup>

#### 2.1.1.2 ประเภทของบริการสาธารณะ

ในระยะแรกฝ่ายปกครองมุ่งเน้นการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ซึ่งเกี่ยวกับความมั่นคงและปลอดภัยของประเทศเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ ต่อมาเมื่อสังคมมีความเจริญก้าวหน้าและมีเทคโนโลยีมากขึ้นทำให้ประชาชนมีความต้องการในด้านอื่นๆ เช่น ด้านการคมนาคม ด้านสุขภาพ

<sup>8</sup>ชาญชัย แสวงศักดิ์, **หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชน และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2542), หน้า 4.

<sup>9</sup>นันทวัฒน์ บรมานันท์, **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 23-24.

<sup>10</sup>Léon DUGUIT, **Traité de droit constitutionnel (Tome 2)** (Paris: Sirey, 1923), p. 54 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, **เรื่องเดิม**, หน้า 32.

ด้านการศึกษา เป็นต้น รัฐจึงต้องจัดให้มีการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม การบริการสาธารณะจึงแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ได้แก่ บริการสาธารณะทางปกครอง และบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง

บริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่น หรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคง ความปลอดภัย และความสงบสุขของประชาชน เป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ เช่น กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายในการป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

บริการสาธารณะประเภทนี้มีลักษณะคล้ายกับวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน ซึ่งจัดทำโดยนิติบุคคลมหาชนจะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการจะตกอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน<sup>11</sup>

กรณีความสัมพันธ์ในการใช้บริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ให้บริการ เช่น ประปา ไฟฟ้า เป็นต้น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีทฤษฎีบันไดสองชั้น หมายความว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการซึ่งก็คือบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมกับผู้ให้บริการคือประชาชน จะแยกออกเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ในขั้นตอนแรกเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน ที่ต้องไปพิจารณาว่าประชาชนผู้ให้บริการสาธารณะได้รับการอนุมัติหรืออนุญาตจากฝ่ายปกครองผู้ให้บริการสาธารณะว่าเป็นผู้ที่มีสิทธิเข้าไปสู่การใช้บริการนั้นหรือไม่ และในขั้นตอนที่สองเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชน หลังจากที่ประชาชนผู้ให้บริการได้รับการอนุญาตจากฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นแล้ว ความสัมพันธ์ในทางข้อตกลงต่างๆ จะเป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน ซึ่งทฤษฎีบันไดสองชั้นนี้ก็นำมาใช้เป็นข้อพิจารณาในการแบ่งว่าความสัมพันธ์หรือข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้นนั้นเป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชน

3) ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองและ

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

บริการสาธารณะทางปกครองจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน ส่วนบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมซึ่งจัดทำโดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน แต่ในความสัมพันธ์ระหว่างการบริการสาธารณะกับผู้ให้บริการจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม มีอยู่สามประการ ดังนี้<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Gilles J. GUGLIELMI, *Introduction au droit des services publics* (Paris: L.G.D.L., 1994), pp. 32-33 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 37.

<sup>12</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 37.

## (1) ประการแรก วัตถุประสงค์ของการบริการ

บริการสาธารณะทางปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชนจึงมีวัตถุประสงค์ของการบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศเพียงอย่างเดียว ส่วนบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีวัตถุประสงค์ของการบริการทางด้านเศรษฐกิจเช่นเดียวกับเอกชน โดยเน้นการผลิต การจำหน่าย การให้บริการและแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับตั้งเช่นกิจการเอกชน

## (2) ประการที่สอง รูปแบบของการดำเนินงาน

บริการสาธารณะทางปกครองรัฐเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการดำเนินงาน ใช้ระบบบังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน ส่วนบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นเองซึ่งมักจะคล้ายกับการดำเนินการจัดทำกิจกรรมต่างๆ ของเอกชนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

## (3) ประการที่สาม แหล่งที่มาของเงินทุน

บริการสาธารณะทางปกครองรัฐเป็นผู้ตั้งงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ ส่วนบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ

มีข้อพึงสังเกตว่า การบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมไม่ได้นำภาษีมาใช้ในการบริหารจัดการ ดังเช่น บริการสาธารณะทางปกครอง กล่าวคือ ลักษณะของการบริการสาธารณะทางปกครองประชาชนทุกคนมีส่วนได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะนั้น เช่น การปกป้องและดูแลประเทศชาติทั้งภายในและภายนอกประเทศ ได้แก่ ทหาร ตำรวจ ความสัมพันธ์ทางการทูต เป็นต้น การบริการสาธารณะทางปกครองจึงมีความชอบธรรมที่จะนำภาษีที่มาจากประชาชนภายในรัฐไปใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะลักษณะนี้ หรือหากจะมีการเสียค่าบริการก็เป็นเพียงการเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่ได้คำนึงถึงต้นทุน เช่น การทำบัตรประชาชน เป็นต้น แต่บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เช่น รถโดยสารประจำทางและรถไฟ จะมีผู้ใช้บริการเพียงบางกลุ่ม ประชาชนทั่วทั้งประเทศไม่ได้ประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นในเวลาเดียวกัน บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจึงต้องมีการเก็บค่าตอบแทนจากการใช้บริการเพื่อเป็นแหล่งทุนให้บริการสาธารณะนั้นดำเนินการต่อไปได้

## 2.1.1.3 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะจะประกอบหลักเกณฑ์สำคัญขั้นพื้นฐาน ได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

## 1) หลักความเสมอภาค (Equality)

บริการสาธารณะจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งประเทศไม่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิได้รับบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน มีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

หลักความเสมอภาคของบริการสาธารณะ (principe d'égalité) มีที่มาจากหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย ซึ่งบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง

(Déclaration des droits de l’homme et du citoyen) ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 เป็นการรับรองขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาคกันทางกฎหมายอันหมายถึงความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการและความเสมอภาคระหว่างคู่สัญญา และหลักความเสมอภาคในการจัดทำบริการสาธารณะยังมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปเพื่อรองรับความเสมอภาคของผู้ใช้บริการสาธารณะ ในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Chomel ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ.1911 ได้วางหลักว่า “ผู้ให้บริการสาธารณะทุกคนที่ใช้บริการสาธารณะประเภทเดียวกันย่อมอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน” และต่อมามีคำวินิจฉัยคดี Société des concerts du conservatoire ลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ.1951 กล่าวถึงหลักแห่งความเสมอภาคในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะไว้ว่า “คนทุกคนซึ่งใช้บริการสาธารณะเดียวกันจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน”<sup>13</sup> ซึ่งหลักดังกล่าวเป็นการวางหลักเกณฑ์และสร้างทฤษฎีขึ้นมาเพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง จนปัจจุบันหลักความเสมอภาคมีคุณค่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (principe general du droit) นอกจากนี้ หลักความเสมอภาคต่อบริการสาธารณะยังมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสไม่เคยสร้างหลักว่าด้วยความเสมอภาคในการบริการสาธารณะไว้โดยตรง แต่ได้สร้างหลักความเสมอภาคที่มีต่อกฎหมายไว้ในคำวินิจฉัยที่ 81, 130 ลงวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ.1981 โดยกล่าวไว้ในตอนหนึ่งว่า “หลักความเสมอภาคที่มีต่อกฎหมายนั้นจะใช้กับกรณีที่แตกต่างกัน อยู่ในสถานการณ์เดียวกัน จะนำมาใช้กับบุคคลและสถานการณ์ที่ต่างกันไม่ได้” จากหลักนี้เองคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้นำมาใช้ประกอบการตรวจร่างกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะจนถึงปัจจุบัน<sup>14</sup>

หลักความเสมอภาคมีผลทำให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นราคาค่าบริการหรือการบริการต่างๆ ในกรณีที่เอกชนเข้ามาเป็นคู่สัญญากับรัฐจะต้องมีโอกาสแข่งขันกันอย่างเท่าเทียม เช่น การประกวดราคาหรือการประมูล และบริการสาธารณะยังต้องมีความเสมอภาคในการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ ความแตกต่างทางด้านศาสนา แนวคิดทางการเมือง หรือเพศ ไม่สามารถเป็นเหตุผลที่รัฐจะปฏิเสธไม่ให้เข้าทำงานได้ มีเพียงความรู้ความสามารถเท่านั้นที่รัฐจะตั้งเป็นเงื่อนไขในการรับเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐได้ ทั้งนี้ รัฐต้องให้โอกาสความเสมอภาคในการเข้าสอบแข่งขันกันอย่างเท่าเทียมด้วย<sup>15</sup>

ส่วนหลักการให้เปล่าไม่ถือเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้นบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจึงดำเนินกิจการอยู่ได้จากการเก็บค่าบริการเป็นหลัก ส่วนบริการสาธารณะทางปกครองนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในคดี Société Direct Mail Promotion ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ.1996 ว่าไม่มีหลักกฎหมายทั่วไปที่

<sup>13</sup> Alain-Serge MESCHERIAKOFF, *Droit des services publics* (Paris: PUF, 1991), pp. 139-140 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 44.

<sup>14</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 46.

<sup>15</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 9.

กำหนดถึงการให้เปล่าของบริการสาธารณะทางปกครอง<sup>16</sup> จากกรณีที่หลักการให้เปล่าไม่ถือเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้นการเสียค่าธรรมเนียมของผู้ใช้บริการ จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติหรือขัดกับการเข้าถึงบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค เนื่องจากการกำหนดค่าบริการไม่ได้เป็นการกีดกันไม่ให้เข้าถึงบริการสาธารณะ แต่เป็นเงื่อนไขในการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับบริการสาธารณะนั้นๆ ทั้งนี้ค่าบริการจะต้องไม่เป็นลักษณะที่กำหนดจนไม่มีผู้ใดเข้าถึงได้ หรือบุคคลทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงได้ เช่น การคิดค่าไฟเป็นอัตราก้าวหน้า เป็นต้น

## 2) หลักความต่อเนื่อง (Continuity)

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน เช่น สถานีตำรวจ โรงพยาบาล รถโดยสาร เป็นต้น หากบริการสาธารณะหยุดให้บริการย่อมทำให้ประชาชนเกิดความไม่ปลอดภัยเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบอย่างมาก ดังนั้น บริการสาธารณะจึงต้องมีความสม่ำเสมอต่อเนื่องตลอดเวลา

หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (Principe de continuité) เป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐ (Principe de la continuité de l'Etat) ซึ่งหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดี Winkell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ.1909 โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชื่อ Tardieu กล่าวไว้ว่า “ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ” หลังจากนั้นคำวินิจฉัยของศาลปกครองก็ให้ความสำคัญกับหลักความต่อเนื่องมาจนกระทั่งปัจจุบัน หลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะจึงกลายเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะและมีคุณค่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป<sup>17</sup>

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ยอมรับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะซึ่งยืนยันหลักดังกล่าวในคำวินิจฉัยคดี Continuité du service public de la radio – télévision ลงวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ.1979 ว่า “หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นหลักการตามรัฐธรรมนูญ” กล่าวคือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีการหยุดชะงักในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชน องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ<sup>18</sup>

อย่างไรก็ตาม หลักความต่อเนื่องย่อมขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของบริการสาธารณะด้วย บริการสาธารณะบางประเภทไม่สามารถมีวันหยุดทำการได้จะต้องมีการจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ รถโดยสารประจำทาง สถานีตำรวจ เป็นต้น ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่ต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ โดยอาจสามารถกำหนดวันหยุดทำการได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ เช่น ที่ทำการไปรษณีย์ พิพิธภัณฑสถาน เป็นต้น ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะยังขึ้นอยู่กับยุคสมัยและสภาพสังคมด้วย เช่น การส่ง

<sup>16</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 43-44.

<sup>17</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 46-47.

<sup>18</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 47.



จดหมายในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเมื่อต้นศตวรรษที่ผ่านมาทำการส่งวันละ 3 ครั้งและ 1 ครั้งในวันอาทิตย์ แต่ในปัจจุบันการส่งจดหมายทำการส่งวันละ 1 ครั้งและหยุดในวันอาทิตย์ เป็นต้น<sup>19</sup>

นอกจากนี้ในฝรั่งเศสก่อนปี ค.ศ.1946 จะมีการนัดหยุดงานไม่ได้ แต่ภายหลังจากปี ค.ศ.1946 รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิในการนัดหยุดงาน (Right to Strike) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Rights) ดังนั้น สิทธิในการนัดหยุดงานตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิทธิที่อยู่ในสถานะเท่าเทียมกันกับหลักความต่อเนื่องที่เป็นหลักพื้นฐานให้มีศักดิ์เท่ากับรัฐธรรมนูญเช่นกัน ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งในสิทธิทั้งสองดังกล่าว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงวางแนวทางไว้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถวางกรอบของสิทธิการนัดหยุดงาน เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของบริการสาธารณะได้ เนื่องจากแม้ว่าสิทธิในการนัดหยุดงานจะเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน แต่หากเจ้าหน้าที่ ที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะบริการสาธารณะที่มีความสำคัญ เช่น การคมนาคมขนส่งต่างๆ หากเจ้าหน้าที่นั้นใช้สิทธิเสรีภาพในการนัดหยุดงานของตนเกินขอบเขตโดยไม่ตระหนักถึงผลกระทบต่อผลประโยชน์มหาชนแล้ว จะถือว่าเป็นการไม่ชอบด้วยหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และยังเป็นการขัดต่อหลักการของการบริการสาธารณะด้วย ในปัจจุบันจึงสามารถนัดหยุดงานได้แต่ต้องทำตามที่ถูกกฎหมายกำหนด คือ ต้องจัดให้มีการทำบริการสาธารณะขั้นต่ำ (Minimum Service) และหากเกิดผลกระทบที่ร้ายแรงต่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะสามารถใช้มาตรการพิเศษโดยส่งคนเข้าไปทำหน้าที่หากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเลยกรอบของสิทธิในการนัดหยุดงาน<sup>20</sup>

หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะนำมาใช้ทั้งในกรณีบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐและบริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน หากเอกชนผู้จัดทำบริการสาธารณะไม่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่องจะต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดในเงื่อนไขของสัญญา และประชาชนทั่วไปย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะที่ขัดข้องนั้นเพื่อให้ดำเนินการไปตามปกติได้เพราะฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบต่อความต่อเนื่องสม่ำเสมอของบริการสาธารณะ

### 3) หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Adaptability)

สังคมมีการพัฒนาเจริญก้าวหน้าและมีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ความจำเป็นเหมาะสมในยุคสมัยหนึ่งไม่อาจที่จะเป็นความจำเป็นเหมาะสมได้ตลอดไป การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะเป็นหลักพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแตกต่างจากหลักความเสมอภาคและหลักความต่อเนื่องที่มีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้มีขึ้นโดยขัดแย้งจากคำวินิจฉัยทางปกครองแต่มีการให้ข้อคิดเห็นไว้ในคำวินิจฉัยศาลปกครองว่าการจัดทำบริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

<sup>20</sup> พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “การใช้สิทธินัดหยุดงานกับบริการสาธารณะ,” ใน **รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) เล่ม 9**, (กรุงเทพฯ: พี. เพรส, 2553), หน้า 221-230.

ตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะก็น่าจะเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนด้วย<sup>21</sup>

ฝ่ายปกครองมีอำนาจฝ่ายเดียวในการแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้บริการสาธารณะเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ และแม้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะจะกระทบต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ตาม บุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับจากบริการสาธารณะมาขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะโดยกฎหมายมิได้ ผู้ใช้บริการสาธารณะไม่สามารถคัดค้านหรือโต้แย้งหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ แต่ผู้ใช้บริการสาธารณะมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้บริการสาธารณะดำเนินการตามปกติหลังจากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้ว<sup>22</sup>

#### 2.1.1.4 องค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะส่วนใหญ่รัฐจะให้องค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ ต่อมารัฐได้จัดตั้งองค์กรของรัฐประเภทพิเศษขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะบางประเภท จากนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเต็มรูปแบบในปี ค.ศ.1982 รัฐได้มอบบริการสาธารณะหลายประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมาเมื่อการบริการสาธารณะมีมากมายหลายประเภทขึ้น บางประเภทจำเป็นต้องใช้กำลังคนกำลังทรัพย์ เทคโนโลยีระดับสูงในการจัดทำบริการสาธารณะ และโดยสภาพของบริการสาธารณะประเภทนั้นรัฐอาจไม่จำเป็นต้องทำเองก็ได้ รัฐจึงให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะลักษณะดังกล่าว โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเพื่อให้บริการอยู่ในระดับมาตรฐานเดียวกันกับที่รัฐเป็นผู้จัดทำ<sup>23</sup>

องค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

##### 1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศเป็นหน้าที่ของรัฐแต่ผู้เดียวที่เป็นผู้จัดทำ และเมื่อได้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางจึงได้มอบบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ แบ่งออกเป็นบริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

##### (1) บริการสาธารณะระดับชาติ

บริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการสาธารณะอันเกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมรวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติต้องมีความทั่วถึงทั้งประเทศ แบ่งเป็น 7 ประเภท ได้แก่ บริการสาธารณะด้านยุติธรรม บริการสาธารณะด้านการรักษาความปลอดภัยของสังคม บริการสาธารณะด้านการรักษาความมั่นคง

<sup>21</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 51.

<sup>22</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 51-52.

<sup>23</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 53.

ปลอดภัยของประเทศ บริการสาธารณะด้านการศึกษาของชาติ บริการสาธารณะด้านสังคม บริการ  
สาธารณะด้านวัฒนธรรม บริการสาธารณะด้านการท่องเที่ยว

(2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นบริการสาธารณะที่ถูกกำหนดให้เป็น  
ภารกิจและอำนาจหน้าที่โดยตรงของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับมอบหมายจากรัฐให้  
เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทน โดยส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลช่วยเหลือและพัฒนา  
ให้ท้องถิ่นมีศักยภาพอยู่ได้อย่างยั่งยืน บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นสามารถแบ่งเป็น 4 ประเภท  
ได้แก่ บริการสาธารณะด้านสุขอนามัย บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ บริการสาธารณะด้าน  
สังคมและการศึกษา บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม

2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน

ในปัจจุบันการจัดทำบริการสาธารณะเอกชนสามารถมีส่วนร่วมได้ 2 ทาง  
คือ การมีส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง<sup>24</sup>

(1) การมีส่วนร่วมทางอ้อม

แบ่งออกเป็นสามกรณี ได้แก่ กรณีแรก คือ การเลือกตั้ง โดยประชาชน  
ที่สนใจมีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนรวมได้โดยการสมัครรับ  
เลือกตั้งเป็นสมาชิกของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็จะเป็นผู้มีอำนาจ  
หน้าที่ในการจัดให้ทำและวางหลักเกณฑ์การบริหารบริการสาธารณะต่อไป กรณีที่สอง คือ คณะที่  
ปรึกษา ในบางครั้งผู้ที่เป็นหัวหน้าปกครองหน่วยงานก็ต้องขอความเห็นหรือคำปรึกษาจากหน่วยงาน  
หรือองค์กรต่างๆก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจ หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขจะเป็นนิติกรรมทาง  
ปกครองที่ไม่ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดอันเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและ  
อาจถูกศาลปกครองเพิกถอนได้ กรณีที่สาม คือ การร่วมให้ความเห็น โดยฝ่ายปกครองอาจเชิญเอกชน  
มาร่วมให้ความเห็นในบางเรื่องก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการใดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ  
ได้

(2) การมีส่วนร่วมทางตรง

แบ่งออกเป็นสองกรณี ได้แก่ กรณีแรก คือ สัมปทาน เป็นกรณีที่ฝ่าย  
ปกครองทำสัญญาทางปกครองกับเอกชนโดยมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการ  
ลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง ซึ่งเอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการที่ได้รับสัมปทานจาก  
รัฐไป<sup>25</sup> กรณีที่สอง คือ องค์กรวิชาชีพ เป็นองค์กรเอกชนที่รัฐมอบอำนาจทางมหาชนให้เพื่อควบคุม  
วินัยการประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชน และให้มีอำนาจออกกฎข้อบังคับหรือ  
หลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพ อันเป็นการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับการบริการจากวิชาชีพต่างๆ  
ให้อยู่ในมาตรฐานที่ดี เช่น ทุนความ แพทย์ สถาปนิก เป็นต้น องค์กรวิชาชีพมีมาตรการในควบคุม  
วินัยการประกอบวิชาชีพ เช่น การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพซึ่งถือเป็นนิติกรรมทาง

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

ปกครอง หรืออำนาจในการพิจารณาลงโทษทางวินัยเมื่อสมาชิกองค์วิชาชีพทำผิดข้อปฏิบัติทางวิชาชีพ และการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ซึ่งมีสถานะเป็นคำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการ<sup>26</sup>

#### 2.1.1.5 เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีเครื่องมือเพื่อให้สามารถจัดทำภารกิจให้ลุล่วงสำเร็จไปได้ อันได้แก่

##### 1) มาตรการทางกฎหมาย

นอกเหนือจากกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองมีเครื่องมือทางกฎหมายสำหรับใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ คือ นิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง

##### (1) นิติกรรมทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครอง ได้แก่ การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของเอกชน นิติกรรมทางปกครองมีอยู่สองประเภท คือ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลทั่วไปเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองวางกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเฉพาะรายเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งอันมีผลต่อเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะเรื่อง โดยผู้ออกคำสั่งจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด เช่น คำสั่งอนุญาต คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น<sup>27</sup>

##### (2) สัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครองเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายปกครองใช้ในการตกลงทำสัญญากับเอกชนโดยมอบการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่เอกชนไปเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ ส่วนใหญ่จะเป็นบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม แต่ก็มีบางกรณีที่สัญญาทางปกครองนำมาใช้กับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองได้ เช่น กรณีเกี่ยวกับการค้นคว้าหรือวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่ฝ่ายปกครองว่าจ้างให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันต่างๆ ทำการวิจัยโดยการทำข้อตกลงเป็นสัญญาทางปกครอง<sup>28</sup>

##### 2) บุคลากร

การจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นต้องใช้บุคลากรเพื่อดำเนินภารกิจของรัฐ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับฝ่ายปกครอง ได้แก่ ข้าราชการเป็นบุคคลที่สมัครใจเข้าทำงานกับฝ่ายปกครองอย่างถาวรและมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และเจ้าหน้าที่ ซึ่งแบ่งออกเป็นลูกจ้าง ผู้ร่วมงานอาสาสมัครและผู้ร่วมงานที่ถูกเกณฑ์ โดยลูกจ้างจะเป็นบุคคลที่ทำงานอยู่ต่อบงค์กรฝ่ายปกครองต่างๆ โดยวิธีการจ้างซึ่งเป็นสัญญาแบบที่กำหนดโดยฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจะเลิกจ้างในเวลาใดก็ได้แต่จะต้องจ่ายค่าทดแทนในการเลิกจ้าง ส่วนผู้ร่วมงานอาสาสมัคร คือบุคคลที่สมัครใจเข้าร่วมงานกับฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะโดยไม่ได้รับผลตอบแทน และผู้ร่วมงานที่ถูกเกณฑ์ คือ บุคคลที่เข้าร่วมงาน

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

<sup>27</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), หน้า 308 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 97.

<sup>28</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 101.

กับฝ่ายปกครองโดยไม่สมัครใจ เช่น ในยามสงคราม หรือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองเรียกบุคคลอื่นมาร่วมในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง เช่น มาร่วมเป็นลูกขุน หรือมาเป็นพยานในศาล เป็นต้น<sup>29</sup>

### 3) ทรัพย์สิน

ทรัพย์สินเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองมีวิธีที่ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์สองวิธี คือ การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเอกชนและการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยวิธีพิเศษ

ฝ่ายปกครองอาจได้สังหาริมทรัพย์โดยการใช้อำนาจตามกฎหมายเอกชน ได้แก่ การทำสัญญาต่างๆ ตามกฎหมายแพ่ง เช่น การทำสัญญาซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้หรือบริจาค หรือโดยการรับมรดก และอาจใช้สัญญาพิเศษเพื่อให้ได้มาซึ่งสังหาริมทรัพย์ที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น สัญญาจัดหาพัสดุซึ่งถือเป็นสัญญาทางปกครอง ส่วนทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ฝ่ายปกครองอาจได้อสังหาริมทรัพย์มาโดยกระบวนการตามกฎหมายแพ่งเช่นเดียวกัน แต่ในบางครั้งฝ่ายปกครองก็จำเป็นต้องใช้วิธีพิเศษเพื่อให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

การได้อสังหาริมทรัพย์มาโดยวิธีพิเศษ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลักการได้มาซึ่งทรัพย์สินด้วยวิธีพิเศษนานแล้ว วิธีการที่ฝ่ายปกครองจะได้มาซึ่งทรัพย์สินในกรณีพิเศษ ได้แก่ การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ การแปรสภาพให้เป็นของรัฐ และการยึด<sup>30</sup> โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### (1) การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ

เดิมคำว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” มีความหมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างซึ่งมีความจำเป็นหรือเกี่ยวข้องกับงานของรัฐทุกประเภท ต่อมาเพื่อให้สิทธิของประชาชนที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินถูกระงับโดยไม่จำเป็น จึงกำหนดขอบเขตในการเวนคืนให้แคบลงและมีความแน่นอนชัดเจนขึ้น นักกฎหมายจึงให้คำจำกัดความของคำว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” หมายถึง ทรัพย์สินที่จำเป็นสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>31</sup>

การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นการที่ฝ่ายปกครองใช้กระบวนการทางปกครองบังคับให้เอกชนมอบทรัพย์สินซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่อสังหาริมทรัพย์ให้แก่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเหตุผลที่ทำให้มีการเวนคืนได้นั้นจะต้องคำนึงถึงคำว่า “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” เป็นสำคัญ กล่าวคือ การที่รัฐจะใช้อำนาจทางปกครองบังคับให้เอกชนส่งมอบอสังหาริมทรัพย์คืนแก่รัฐโดยเอกชนจะได้ค่าตอบแทนที่ยุติธรรมได้นั้น จะต้องมาจากพื้นฐานวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนว่าการเวนคืนนั้นจะเป็นไปเพื่อการนำทรัพย์สินนั้นมาใช้แก่ประโยชน์ส่วนรวม เป็นการนำทรัพย์สินมาใช้ในการพัฒนาประเทศ

#### (2) การแปรสภาพให้เป็นของรัฐ

การแปรสภาพให้เป็นของรัฐ คือ การโอนกิจการให้เป็นของรัฐ มีลักษณะคล้ายกับการเวนคืนที่มีการโอนกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองของเอกชนมาเป็นของรัฐ

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 101-102.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

แต่การโอนกิจการให้เป็นของรัฐมีข้อแตกต่างจากการเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การโอนกิจการเป็นของรัฐจะทำให้วิสาหกิจเอกชนโอนมาเป็นของรัฐ โดยจะโอนทั้งทรัพย์สิน สิทธิหน้าที่ ข้อผูกพัน และกิจการทั้งหมดให้เป็นของรัฐ กระบวนการในการโอนต้องเป็นไปโดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ เมื่อมีกฎหมายโอนกิจการให้เป็นของรัฐ กรรมสิทธิ์ก็จะตกเป็นของรัฐตามผลของกฎหมายทันที ส่วนค่าทดแทนจะไปคิดคำนวณหลังจากโอน ซึ่งโดยทั่วไปรัฐจะจ่ายค่าทดแทนโดยดูจากสภาพของกิจการ

### (3) การยึด

การยึดเป็นกระบวนการของฝ่ายปกครองที่เก่าแก่ที่ใช้ในกรณีสงคราม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือกิจการที่มีความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ทหาร

#### 2.1.1.6 อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง

อำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองเป็นอำนาจทางกฎหมายมหาชนที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองเหนือเอกชนเพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะให้สำเร็จลุล่วงไปได้ การบริการสาธารณะทุกประเภทที่จัดทำหรืออยู่ภายในการกำกับดูแลของฝ่ายปกครองจะอยู่ภายใต้กฎหมายมหาชนและมีอำนาจพิเศษในบริการสาธารณะนั้นๆ อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองเป็นเครื่องชี้โดยปริยายว่ากิจกรรมใดเป็นบริการสาธารณะ เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองเท่านั้นที่จะมีการใช้อำนาจนี้ได้ ดังนั้นหากบริการสาธารณะได้มีการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองได้ ก็ย่อมเท่ากับว่าบริการสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมของฝ่ายปกครอง นอกจากนี้บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชนที่ได้รับอนุญาตก็อาจได้รับอำนาจอำนาจพิเศษจากฝ่ายปกครองในบางกรณี เช่น การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ<sup>32</sup>

อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองแบ่งได้ 3 ประเภท คือ<sup>33</sup>

#### 1) คำสั่งที่มีผลบังคับทันที

คำสั่งของฝ่ายปกครองจะมีผลบังคับทันทีซึ่งแตกต่างกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนที่ต้องรอให้คู่กรณีตกลงใจหรือรอให้ศาลมีคำสั่งก่อน แต่ฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์ทางกฎหมายมหาชนที่สามารถใช้อำนาจฝ่ายเดียวสร้างความสัมพันธ์โดยไม่ต้องให้เอกชนยินยอมหรือไม่ต้องรอให้ศาลสั่งก่อน เมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งออกไปแล้วคำสั่งนั้นย่อมมีผลบังคับทันที เช่น นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไปและมีผลเป็นการเฉพาะราย และการสั่งการต่างๆ ของตำรวจที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมก็ถือเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับทันทีเช่นกัน

#### 2) สัญญาทางปกครอง

สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนซึ่งฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษอยู่เหนือเอกชน เป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำกับเอกชนเพื่อมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะแทนโดยฝ่ายปกครองจะอยู่ในฐานะผู้กำกับดูแล หรือเป็นการทำสัญญากับ

<sup>32</sup> คำวินิจฉัยศาลปกครอง คดี Nancy ลงวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ.1963; *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 117.

<sup>33</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 118-119.



เอกชนในกรณีอื่นๆ ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยสัญญาจะไม่อยู่บนพื้นฐานของคู่สัญญาที่เท่าเทียมกันอย่างสัญญาทางแพ่ง ฝ่ายปกครองจึงมีเอกสิทธิ์ตามกฎหมายมหาชนในสัญญาทางปกครอง เช่น อำนาจพิเศษในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวหรืออำนาจพิเศษในการยกเลิกสัญญาได้ทุกเวลา เป็นต้น

### 3) อำนาจพิเศษเหนือทรัพย์สินของฝ่ายปกครอง

ทรัพย์สินของฝ่ายปกครองเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะอันก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชน ดังนั้นทรัพย์สินของฝ่ายปกครองจึงได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษจากกฎหมาย โดยคุ้มครองทรัพย์สินนั้นให้คงอยู่ต่อไปเพื่อเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ซึ่งทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะจะถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ใดจะยึดทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ ไม่สามารถเข้าครอบครองปรปักษ์ ไม่สามารถยกเอาอายุความขึ้นต่อสู้กับรัฐได้ และฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่เอกชนได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายออกมาให้โอนกันได้เป็นเฉพาะกรณีไป

อำนาจพิเศษเหนือทรัพย์สินที่ใช้จัดทำบริการสาธารณะจะได้รับความคุ้มครองในฐานะที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น เป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักในเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดิน กล่าวคือทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จึงมีการจำกัดสิทธิในการได้กรรมสิทธิ์ของเอกชนโดยจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของมหาชน การได้กรรมสิทธิ์ของเอกชนในทรัพย์สินนั้นย่อมไม่อาจมีได้ ทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้จึงเป็นทรัพย์สินที่เอกชนไม่สามารถพึงยึดถือมีกรรมสิทธิ์เอาไว้ได้

## 2.1.2 การจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

การจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทยเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่ทางราชการจะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยมั่นคงแก่ประเทศชาติและสร้างความปลอดภัยให้แก่ประชาชน

### 2.1.2.1 ที่มาของบริการสาธารณะประเทศไทย

สมัยกรุงศรีอยุธยาสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถบริหารราชการบ้านเมืองโดยการจัดตั้งจตุสดมภ์ทั้งสี่ ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา โดยเวียงเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการรักษาสันติสุขและการป้องกันประเทศซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ จนมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูประบบราชการใหม่ โดยแบ่งออกเป็น 12 กรม มีกรมที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะหลายกรม เช่น กรมเมืองว่าการเกี่ยวกับตำรวจ กรมโยธาธิการทำหน้าที่ตรวจ ก่อสร้างถนน ขุดคลอง เป็นต้น หลังจากนั้นได้มีการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรมทำให้

มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะมากขึ้น เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข และขยายออกไปจนถึงท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล<sup>34</sup>

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 รัฐได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทกึ่งราชการ โดยรัฐเข้าไปถือหุ้นข้างมากและทำหน้าที่บริหารบริษัทกึ่งราชการเหล่านั้น และภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐได้ตั้งวิสาหกิจขึ้นมาจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและฟื้นฟูประเทศชาติ ในระยะเวลาต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นมาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 จึงทำให้เกิดองค์กรของรัฐอีกประเภทหนึ่งซึ่งสามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทได้<sup>35</sup>

#### 2.1.2.2 ความหมายของการบริการสาธารณะ

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมายของการบริการสาธารณะว่า “บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนวยความสะดวกหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน”<sup>36</sup>

จากที่ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมายของการบริการสาธารณะไว้ จึงแยกองค์ประกอบของการเป็นการบริการสาธารณะได้ 2 ประการ คือ

1) บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนวยความสะดวกหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ บริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน รัฐอาจเข้าเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นเอง อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐมีการกิจการต้องจัดทำมากขึ้น หากกิจกรรมนั้นต้องใช้เงินลงทุนบุคลากรจำนวนมาก หรือใช้เทคโนโลยีอย่างสูง และเป็นเรื่องที่รัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเอง รัฐอาจมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยรัฐจะเปลี่ยนสถานะจากผู้จัดทำหรือผู้อำนวยความสะดวกเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลแทน เพื่อให้บริการสาธารณะนั้นอยู่ในระดับมาตรฐานและมีความเหมาะสมปลอดภัยและเกิดประโยชน์แก่ประชาชน

2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นการทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนมีความสะดวกและปลอดภัยมากขึ้น และการจัดทำบริการสาธารณะรัฐต้องจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนมิใช่เพื่อประโยชน์ของบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะซึ่งเป็นไปตามหลักความเสมอภาคในการจัดทำบริการสาธารณะ

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ให้ความเห็นว่า องค์ประกอบของการเป็นการบริการสาธารณะ จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ<sup>37</sup>

<sup>34</sup> สุรพงศ์ กลั่นประชา, *สัญญาเกี่ยวกับบริการสาธารณะในระบบกฎหมายไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 20.

<sup>35</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 147.

<sup>36</sup> ประยูร กาญจนกุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 108 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 142.

<sup>37</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 35.

(1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน โดยนิติบุคคลมหาชนต้องเป็นผู้ประกอบกิจกรรมบริการสาธารณะด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งฝ่ายปกครองยังมีความสัมพันธ์กับบริการสาธารณะนั้นอยู่ในลักษณะเป็นผู้กำกับดูแลการมอบให้เอกชนไปจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบที่สำคัญ คือ การให้สัมปทาน<sup>38</sup>

(2) กิจกรรมดังกล่าวในข้อ (1) จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

### 2.1.2.3 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

ทฤษฎีบริการสาธารณะ วางหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ 3 หลักเกณฑ์ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้กับการจัดทำบริการสาธารณะทั่วโลก และประเทศไทยเองก็ได้นำหลักการนี้มาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นกัน

#### 1) หลักความเสมอภาค (Equality)

บริการสาธารณะจะต้องมีความเสมอภาคกับประชาชนทุกคน อย่างไรก็ตามการนำหลักความเสมอภาคมาใช้จะต้องคำนึงถึงลักษณะคุณสมบัติของผู้ใช้บริการด้วย กล่าวคือ บุคคลที่จะได้รับความเสมอภาคนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติที่เหมือนกัน เช่น การเก็บค่าเข้าชมพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ โดยอัตราค่าเข้าชมสำหรับผู้ที่มีสัญชาติไทยอาจจะเก็บน้อยกว่าผู้ที่มีสัญชาติอื่นได้ เป็นต้น

หลักความเสมอภาคยังปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่นๆ เช่น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2 พ.ศ.2545) มาตรา 10 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และในวรรคสองได้กำหนดให้บุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ หรือด้อยโอกาส จะต้องมีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

#### 2) หลักความต่อเนื่อง (Continuity)

การจัดทำบริการสาธารณะมีความจำเป็นในการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างมาก และยังมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ หากมีการหยุดดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศและเกิดความเดือดร้อนต่อประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่อง จากเหตุนี้เองทำให้กฎหมายภายในประเทศต้องมีการรับรองหลักความเสมอภาคเพื่อไม่ให้องค์กรหรือผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะใช้สิทธิของตนในการหยุดงานจนเกินขอบเขต และเกิดความเดือดร้อนแก่ส่วนรวมได้

กรณีของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะคมนาคมขนส่งทางราง หากรถไฟหยุดทำการเดินรถโดยไม่มีขบวนรถไฟวิ่งเลย ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนและเกิดผลเสียต่อประเทศ ดังนั้นลักษณะการให้บริการสาธารณะของรถไฟจึงไม่สามารถหยุดทำการโดยสิ้นเชิงได้ เมื่อมีกรณีขัดหยุดงานสิทธิในการนัดหยุดงานยังคงสามารถมีอยู่เพราะเป็น

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญเพียงแต่เจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทยและพนักงานลูกจ้างที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดให้มีการเดินรถขึ้นต่ำไว้ เพื่อให้ประชาชนยังพอที่จะสามารถใช้บริการขนส่งและเดินทางโดยรถไฟได้

ในประเทศไทยหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐนัดหยุดงาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 64 วรรคสอง<sup>39</sup> ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116<sup>40</sup>

### 3) หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Adaptability)

การจัดทำบริการสาธารณะที่จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ดีนั้นจะต้องมีความเหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม การเมืองในปัจจุบัน เนื่องจากสังคมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความเหมาะสมในยุคสมัยหนึ่งอาจจะไม่เหมาะสมในยุคสมัยต่อมา เพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะล่าช้าไม่พัฒนา หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจึงเป็นหลักสำคัญพื้นฐานของบริการสาธารณะ

ตัวอย่างของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะในประเทศไทย เช่น การเปลี่ยนระบบของมหาวิทยาลัยที่เป็นของรัฐจำนวน 20 แห่งไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐให้แล้วเสร็จภายใน พ.ศ.2545 เช่น มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นต้น<sup>41</sup>

จากการศึกษาลักษณะและหลักเกณฑ์พื้นฐานที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะจึงเห็นได้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่รัฐจำเป็นต้องจัดทำให้แก่ประชาชน เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ประโยชน์ในทางคมนาคม ตลอดจนไปถึงประโยชน์ความมั่นคงแห่งชาติ การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งจึงต้องยึดหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดทำเช่นเดียวกับบริการสาธารณะประเภทอื่น หลักพื้นฐานสามประการ ได้แก่ ประการแรกหลักความเสมอภาค กล่าวคือ ประชาชนภายในรัฐทุกคนสามารถใช้บริการในการเดินทางโดยสารรถไฟได้ตั้งนั้นจึงมีค่าโดยสารตั้งแต่ระดับชั้นล่างจนถึงระดับชั้นบน ประการที่สองหลักความต่อเนื่อง การรถไฟแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องมีการ

<sup>39</sup> มาตรา 64 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 “ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐยอมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>40</sup> มาตรา 166 แห่งประมวลกฎหมายอาญา “ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ละทิ้งงานหรือกระทำการอย่างใดๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย โดยรวมกระทำการเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดนั้นได้กระทำลงเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาลหรือเพื่อข่มขู่ประชาชน ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท”

<sup>41</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 111.

จัดให้บริการสาธารณะทุกวันตามตารางการเดินรถไฟ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีกรณีนัดหยุดงานการรถไฟแห่งประเทศไทยก็อาจมีตารางการเดินรถไฟที่น้อยลงไปได้ ทั้งนี้จะต้องไม่ถึงกับขนาดหยุดทำการเดินรถไฟทุกขบวนโดยไม่มีการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเลย ประการที่สามหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโดยการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอให้ตรงกับสถานการณ์ของยุคสมัยในปัจจุบัน

#### 2.1.2.4 องค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

เดิมผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะคือรัฐแต่เพียงผู้เดียว ต่อมารัฐได้จัดตั้งองค์กรประเภทพิเศษขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท และเมื่อได้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐก็ได้มอบบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ

##### 1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐมีลักษณะ ดังนี้

(1) ลักษณะที่สำคัญของบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ จะต้องเป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศได้ผลประโยชน์มีส่วนร่วมได้ส่วนเสียร่วมกัน จึงต้องมีองค์กรกลางปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ ต้องอาศัยงบประมาณและวิธีในการดำเนินการระดับสูง บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐจึงเป็นบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (Primary Function)<sup>42</sup>

(2) ประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐ แบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ<sup>43</sup> ประเภทแรก คือ บริการสาธารณะที่มีหน้าที่ในการป้องกันประเทศ เป็นบริการสาธารณะที่จัดทำเพื่อให้เกิดความสงบสุขมั่นคงแก่ประเทศชาติ เช่น กิจการทหารหรือตำรวจตระเวนชายแดน รวมทั้งอำนาจในการประกาศสงครามกับประเทศอื่น ประเภทที่สอง คือ บริการสาธารณะที่มีหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบภายในประเทศ โดยจัดให้มีระบบกระบวนการยุติธรรมและระบบควบคุมสังคมเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น กิจการตำรวจ ประเภทที่สาม คือ บริการสาธารณะที่มีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินตรา การรักษาเสถียรภาพเงินตรา ประเภทที่สี่ คือ บริการสาธารณะที่มีหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการด้านการทูต

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐยังหมายความรวมถึงหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ซึ่งรัฐสามารถกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้หากภารกิจนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น แต่หากภารกิจนั้นเป็นการดำเนินกิจการที่ครอบคลุมทั้งประเทศก็ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จัดทำ เช่น การสื่อสารคมนาคมประเภทต่างๆ เป็นต้น

<sup>42</sup> สิริพร มณีภักดิ์, การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 26 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 144.

<sup>43</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 26-27 อ้างถึงใน *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 145.

## 2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นกิจการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดการศึกษาขั้นต้น การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และยังเป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น เป็นการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาด การจัดให้มีไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น<sup>44</sup>

## 3) บริการสาธารณะที่รัฐร่วมกันจัดทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บริการสาธารณะลักษณะนี้เป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชนและประโยชน์ของคนในท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษาโดยรัฐมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานการศึกษาของคนทั้งประเทศแต่ในขณะเดียวกันการศึกษาในระดับเริ่มต้นคือในระดับชั้นประถมก็ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะและเมื่อการศึกษาในระดับสูงขึ้นก็ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำเพราะต้องใช้เงินทุนจำนวนมากและบุคลากรที่มีรู้ระดับสูงหรือการจัดทำภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะสร้างถนนเพื่อการคมนาคมแก่ประชาชน โดยกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงพิเศษหรือเรียกว่ามอเตอร์เวย์ และทางหลวงสัมปทาน นอกจากนี้ยังมีทางพิเศษหรือทางด่วน (Express Way) อยู่ในความดูแลของทางพิเศษซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม ขณะเดียวกันการคมนาคมทางถนนก็มีความจำเป็นต่อประชาชนในท้องถิ่นที่มีลักษณะแตกต่างกัน ดังนั้นท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ด้วย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำดูแลทางหลวงท้องถิ่น และมีทางหลวงชนบท ซึ่งกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้ดูแล เช่น ทางเลี่ยง (By-Pass) โดยกรมทางหลวงชนบทจะมีหน้าที่คอยช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาทางหลวงท้องถิ่นด้วย และในปัจจุบันกรมทางหลวงชนบทได้มีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.1.2.5 บริการสาธารณะที่รัฐมอบอำนาจให้เอกชนไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทน

รัฐมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นจำนวนมาก การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทรัฐก็ไม่จำเป็นต้องจัดทำเอง และบางประเภทจำเป็นต้องมีการลงทุนจำนวนมาก ดังนั้นในบางครั้งรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐก็จะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ รูปแบบในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ 9 รูปแบบ ได้แก่ การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ การให้สัมปทานแก่เอกชน การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนหรือให้กับเอกชน การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต การจัดองค์กรใหม่โดยการแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจออกเป็นส่วนๆ การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจและการยุบเลิกกิจการ การผ่อนคลายนโยบายระเบียบเพื่อเพิ่มการแข่งขัน<sup>45</sup>

<sup>44</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 28 อ้างถึงใน *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 145.

<sup>45</sup> *นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดิม*, หน้า 190-197.

### 2.1.2.6 อสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

อสังหาริมทรัพย์เป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการบริการสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในรัฐ อสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นทรัพย์สินมหาชน เมื่อเป็นทรัพย์สินมหาชนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองทรัพย์สินนั้นให้คงอยู่ต่อไปเพื่อเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังนั้นอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะจึงได้เอกสิทธิ์ตามกฎหมายมหาชนด้วย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 กำหนดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินหมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะได้รับการคุ้มครองห้ามไม่ให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กัน ห้ามมิให้ยกอายุความในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 มาตรา 1306 และมาตรา 1307 ตามลำดับ ซึ่งการคุ้มครองดังกล่าวแม้จะบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิ์ของเอกชนในการได้กรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน ข้อคุ้มครองดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์ตามกฎหมายมหาชนที่มีไว้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยยึดถือจากประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ฝ่ายปกครองมีวิธีการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะหลายวิธี ได้แก่ การได้มาโดยกระบวนการตามกฎหมายแพ่ง การได้มาโดยการใช้วิธีการพิเศษ คือ การได้อสังหาริมทรัพย์มาโดยกระบวนการตามกฎหมายมหาชน รัฐจึงอาจได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้จัดทำบริการสาธารณะโดยการเวนคืนได้เพราะถือผลประโยชน์มหาชนย่อมเป็นสำคัญและท้ายที่สุดแล้วประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะย่อมส่งผลมาถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนด้วยนั่นเอง ซึ่งในการเวนคืนรัฐจะใช้ค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด โดยในการเวนคืนจะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้ และต้องระบุถึงความประสงค์ของการเวนคืนว่าจะเวนคืนเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ใด<sup>46</sup> ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนจึงต้องนำมาใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินนั้นๆ

### 2.1.2.7 การจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ในประเทศไทยการจัดทำบริการสาธารณะคมนาคมขนส่งทางรางรัฐได้มอบอำนาจให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 การจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องมุ่งเน้นในด้านการคมนาคมขนส่งระบบรางทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์แก่มหาชน

ภารกิจหลักของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องพิจารณาจากขอบวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่จัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นมา คือ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 3 (1) ให้ความหมายของคำว่า “รถไฟ” หมายความว่า กิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อหา

<sup>46</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

ประโยชน์ด้วยวิธีบรรทุก ส่งคนโดยสารและสินค้าบนทางซึ่งมีราง และตามพระราชบัญญัติการรถไฟ แห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 6 กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยรับโอนกิจการมาจากกรม รถไฟ กระทรวงคมนาคม ให้จัดดำเนินงานและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์ แห่งรัฐและประชาชน ดังนั้น ภารกิจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟจึงต้อง ดำเนินการบรรทุกขนส่งคนโดยสารและสินค้าระบบราง และต้องจัดดำเนินงานมาซึ่งความเจริญของ กิจการรถไฟ การจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมุ่งเน้นไปในการเดินทางเดินรถไฟตามขอบวัตถุประสงค์ที่ จัดตั้ง กิจการต่างๆ ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการไปโดยไม่เกี่ยวกับการให้บริการคมนาคม ขนส่งระบบรางโดยตรง จึงไม่เป็นภารกิจโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่ง ประเทศไทย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลต่อสถานะของทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการ สาธารณะ

นอกจากนี้ เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องอยู่บนหลักพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก คือ หลักความเสมอภาค ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน การจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมุ่ง ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนทุกคนไม่ใช่ประชาชนเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น ภารกิจหลักของ การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมหาชนในด้านการคมนาคมทางระบบราง ซึ่งจะต้องเป็นประโยชน์โดยตรงที่เกี่ยวข้องกับการเดินรถไฟ อันได้แก่ การจัดการเดินรถไฟ การจัดตั้ง สถานีรถไฟ การจัดทำโกดังเก็บสินค้าเพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่พักสินค้า เป็นต้น

ประการที่สอง คือ หลักความต่อเนื่อง การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องจัดให้มีการ บริการสาธารณะดังกล่าว หากการรถไฟแห่งประเทศไทยหยุดให้บริการการเดินรถไฟย่อมก่อให้เกิด ความเดือดร้อนและความเสียหายแก่ประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ

ประการที่สาม คือ หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การจัดทำบริการสาธารณะที่จะ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาชนจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาให้บริการสาธารณะนั้น เจริญก้าวหน้าไปตามยุคสมัย ดังนั้นปัจจัยต่างๆ ที่เป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการ สาธารณะ เช่น ร้านค้าต่างๆ บนสถานีหรือบริเวณสถานีรถไฟ ลานจอดรถ เป็นต้น จึงเป็นเป็นภารกิจ โดยตรงอย่างหนึ่งที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องจัดทำเพื่อเป็นการส่งเสริมให้บริการ สาธารณะคมนาคมขนส่งทางรถไฟนั้นมีความเจริญก้าวหน้าและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศและ ประโยชน์สาธารณะ

### 2.1.3 นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ทฤษฎีนิติบุคคลเป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงการเป็นนิติบุคคลของรัฐ มีหลายหลายแนวของ นักวิชาการว่ารัฐถือกำเนิดและมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามทฤษฎีใด แต่นักวิชาการทั่วโลกต่างก็ยอมรับ ว่ารัฐเป็นนิติบุคคล เนื่องมาจากการมีนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรต่างๆ ระหว่างรัฐกับรัฐด้วยกัน และระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งความสัมพันธ์ต่างๆ ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะซึ่ง เป็นภารกิจของรัฐ นอกจากรัฐจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว องค์กรภายในรัฐบางองค์กรยังจำเป็นที่



จะต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วยเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระสามารถดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งองค์กรนั้นๆ ซึ่งความเป็นอิสระนี้ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรการมหาชน เป็นต้น สำหรับในประเทศไทยรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเพื่อเป็นการมอบอำนาจให้องค์กรเหล่านั้นมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในกิจการที่ต้องจัดทำตามวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยก็เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกัน

### 2.1.3.1 ทฤษฎีนิติบุคคล

การศึกษาทฤษฎีนิติบุคคลทำให้ทราบว่าสภาพของนิติบุคคลมีสภาพอย่างไร และตีความได้ว่านิติบุคคลนั้นมีขอบอำนาจแค่ไหน ทฤษฎีนิติบุคคลแบ่งออกเป็น 3 ทฤษฎี ได้แก่<sup>47</sup>

#### 1) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติ (Fiction Theory)

บุคคลสำคัญที่สนับสนุนทฤษฎีนี้ คือ Savigny นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมัน ทฤษฎีนี้ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติไม่ได้มีความเป็นอยู่อย่างแท้จริง และเป็นสิ่งที่กฎหมายสร้างขึ้นมาให้มีสิทธิหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีการตั้งผู้แทนนิติบุคคลเป็นผู้แสดงเจตนาแทนนิติบุคคลนั้น สภาพของนิติบุคคลตามทฤษฎีนี้จะเกิดขึ้นหรือสิ้นสุดเมื่อใดก็ได้เพราะนิติบุคคลเกิดขึ้นด้วยอำนาจของกฎหมาย ดังนั้น การดำรงอยู่และการแสดงเจตนาของนิติบุคคลจึงถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขของกฎหมาย ขอบอำนาจของนิติบุคคลตามทฤษฎีนี้จึงมีเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเป็นการตีความในลักษณะแคบ นิติบุคคลจะไม่สามารถกระทำการใดนอกจากที่มีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติมีผู้ยึดถือมานาน แต่ปัจจุบันเสื่อมความนิยมลงไปแล้ว เนื่องจากทฤษฎีนี้สามารถอธิบายได้กับนิติบุคคลที่กฎหมายตั้งขึ้นอย่างชัดเจน แต่ไม่สามารถนำมาใช้อธิบายกับรัฐได้ว่าเหตุใดรัฐจึงมีสภาพเป็นนิติบุคคล เมื่อรัฐเกิดขึ้นก่อนหรือเกิดขึ้นพร้อมกันกับกฎหมาย กฎหมายจึงไม่ได้สร้างรัฐให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลแล้วเหตุใดรัฐจึงเป็นนิติบุคคล และการที่จะกำหนดขอบอำนาจของรัฐอยู่ตลอดเวลาเป็นเรื่องที่ทำได้ยากเนื่องจากรัฐมีภารกิจจำนวนมาก นอกจากนี้ เมื่อนิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติไม่มีตัวตนแล้วจะอ้างถึงเจตนาของสิ่งที่ไม่มีความหมายได้อย่างไร ดังนั้นทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติจึงมีจุดอ่อนที่ไม่สามารถอธิบายหรือให้เหตุผลในกรณีเหตุใดรัฐจึงมีสภาพเป็นนิติบุคคล

#### 2) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่จริง (Organic Theory)

ทฤษฎีนี้คิดค้นออกมาเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่สมมติที่ไม่สามารถอธิบายถึงความเป็นนิติบุคคลของรัฐได้ ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่จริงมองว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่จริงอยู่ด้วยตัวเองไม่ใช่สิ่งที่กฎหมายสร้างขึ้นมา นิติบุคคลเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดาและสามารถแสดงเจตนาได้ด้วยบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นองค์ประกอบของนิติบุคคลนั่นเอง กฎหมายเพียงเข้าไปรับรองความมีอยู่ของนิติบุคคลแล้วควบคุมนิติบุคคลโดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ หากกฎหมายไม่เข้าไปรับรองความมีอยู่ของนิติบุคคลก็เท่ากับเป็นการฝืนธรรมชาติ

<sup>47</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, *ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ*(รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2547), หน้า 14-15.

ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่จริงสามารถอธิบายสภาพของรัฐได้ แต่มีจุดอ่อน คือ ไม่สามารถอธิบายสภาพความเป็นอยู่ของนิติบุคคลได้เหมือนบุคคลธรรมดาทั้งหมด เพราะนิติบุคคลย่อมไม่สามารถกระทำการหรือมีสิทธิหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดาในบางประการได้ เช่น ความสามารถในการสมรส เป็นต้น ดังนั้น การที่จะถือว่านิติบุคคลมีความเป็นอยู่โดยธรรมชาติเหมือนบุคคลธรรมดาจึงไม่ตรงกับความเป็นจริง

### 3) ทฤษฎีสภาพอันแท้จริงของนิติบุคคล (Realistic Theory)

ทฤษฎีนี้คิดค้นออกมาเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของทั้งสองทฤษฎีข้างต้น ทฤษฎีนี้มองว่านิติบุคคลไม่ได้เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นหรือไม่ได้เป็นบุคคลที่มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง นิติบุคคลเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดาหรือทรัพย์สิน เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์อันใดอันหนึ่งแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดา การที่กฎหมายให้สภาพนิติบุคคลเป็นเพียงเทคนิคทางกฎหมายที่เข้าไปรับรองให้นิติบุคคลดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ก่อตั้งไว้ได้ และมีสิทธิแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดา

#### 2.1.3.2 ความหมายของนิติบุคคล

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า

นิติบุคคล คือ กลุ่ม บุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่มีใช้บุคคลธรรมดา และให้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีหรือพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น<sup>48</sup>

นิติบุคคลจึงเป็นกลุ่มบุคคลหรือองค์กรหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ที่ถูกต้องตามกฎหมายและกฎหมายได้รับรองให้นิติบุคคลนั้นมีสภาพสิทธิหน้าที่ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เช่น การมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่เสมือนเป็นบุคคลคนหนึ่งอันส่งผลให้สามารถมีทรัพย์สินเป็นของตนเองได้ สามารถเข้าแสดงเจตนากระทำนิติกรรมต่างๆ ตามกฎหมายให้อำนาจไว้ได้ เป็นต้น แต่ในบางกรณีที่เป็นลักษณะเฉพาะของบุคคลธรรมดาเท่านั้นที่กระทำได้ นิติบุคคลก็จะไม่มีสิทธิและหน้าที่ดังกล่าว เช่น การมีบุตร การรับรองบุตรบุญธรรม การมีคู่สมรส การทำพินัยกรรม เป็นต้น

<sup>48</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538,) หน้า 127-130 อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 25.

### 2.1.3.3 หลักเกณฑ์การแบ่งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนและนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

นิติบุคคลมีสองประเภทใหญ่ๆ คือ <sup>49</sup>

- 1) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หรือที่เรียกว่า “นิติบุคคลมหาชน”
- 2) นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน หรือที่เรียกว่า “นิติบุคคลเอกชน”

หลักเกณฑ์การแบ่งแยกนิติบุคคลว่านิติบุคคลใดเป็นนิติบุคคลมหาชนหรือนิติบุคคลเอกชนต้องอาศัยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรกกฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคลนั้น โดยพิจารณาว่ากฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคลนั้นๆ เป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชน ประการที่สองกิจการที่นิติบุคคลนั้นดำเนินการ เป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ในทางมหาชนหรือเอกชน ซึ่งจะเกี่ยวข้องไปถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าใช้อำนาจตามกฎหมายใด ประการที่สามการใช้อำนาจของนิติบุคคลนั้น เป็นการใช้อำนาจทางมหาชนหรือทางเอกชน

### 2.1.3.4 นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการแยกนิติบุคคลมหาชนกับนิติบุคคลเอกชนออกจากกันอย่างมีระบบ นิติบุคคลมหาชนในสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งออกได้ ดังนี้

#### 1) รัฐ

รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายว่า นักกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความเห็นพ้องต้องกันว่ารัฐมีสภาพเป็นนิติบุคคล และเมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลแล้ว กระทรวง กรม จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีก อย่างไรก็ตามนักกฎหมายยังคงมีข้อโต้แย้งกันในทฤษฎีสภาพนิติบุคคลของรัฐ กล่าวคือ หากเห็นว่าการเป็นนิติบุคคลของรัฐเป็นสิ่งสมมติของกฎหมาย ก็จะมีผลทำให้การตีความในขอบอำนาจของรัฐต้องตีความอย่างแคบเฉพาะเท่าที่สมมติขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการใช้เท่านั้น แต่หากเห็นว่าการเป็นนิติบุคคลของรัฐเป็นเทคนิคทางกฎหมายเป็นกระบวนการของปรากฏการณ์ธรรมชาติ ก็จะมีผลให้การเป็นนิติบุคคลของรัฐย่อมได้รับการพัฒนาต่อไปอย่างสมบูรณ์และอาจถือเป็นหลักแห่งระเบียบและโครงสร้างภายในรัฐได้<sup>50</sup>

สาธารณรัฐฝรั่งเศสถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคลทั้งในทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ การที่ยอมรับให้รัฐมีสภาพนิติบุคคลเพราะแนวคิดทางการเมืองกฎหมายและวิวัฒนาการของสังคม ที่แต่เดิมอำนาจสูงสุดอยู่กับผู้ปกครองรัฐซึ่งเป็นตัวบุคคล และได้มีแนวคิดให้ย้ายอำนาจนั้นมาอยู่ที่รัฐ เพื่อไม่ให้อำนาจเป็นของบุคคลธรรมดาแต่เป็นของส่วนรวม คือรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคล<sup>51</sup>

<sup>49</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย (รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539), หน้า 34 อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์ดี, *เรื่องเดิม*, หน้า 29.

<sup>50</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 35-36 อ้างถึงใน *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 31.

<sup>51</sup> โภคิน พลกุล, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส,” *วารสารกฎหมายปกครอง* 6, 2 (สิงหาคม 2530): 282.

## 2) นิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐ

รัฐในยุคปัจจุบันมีภารกิจที่ต้องดำเนินกิจกรรมเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐจึงได้มีการนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้ให้อำนาจแก่องค์กรที่รัฐกำหนดไว้ โดยรัฐเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรเหล่านั้นอีกที การกระจายอำนาจทำได้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรก คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ เป็นการมอบบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ การมอบหมายจะจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ลักษณะที่สอง คือ การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค เป็นการมอบบริการสาธารณะให้องค์กรมหาชนเป็นผู้จัดทำ การมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะลักษณะนี้ไม่ได้จำกัดหรือกำหนดขอบเขตทางพื้นที่เอาไว้ แต่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องอาศัยเทคนิค เช่น รถไฟ โทรศัพท์ โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย เป็นต้น ซึ่งองค์กรมหาชนประเภทนี้จะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าจะเข้าความหมายของรัฐวิสาหกิจหรือไม่ และองค์กรมหาชนก็ได้ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น<sup>52</sup>

### นิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่

#### (1) องค์กรปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาค หรือมณฑลจะต้องมีความเป็นอิสระโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง มีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ และมีการคลังที่เป็นของตนเอง นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐด้วย<sup>53</sup>

#### (2) องค์กรมหาชนอิสระ

องค์กรมหาชนอิสระถือกำเนิดครั้งแรกหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 ได้แก่ โรงพยาบาล และสถานสงเคราะห์ ต่อมาได้ขยายไปสู่กิจกรรมด้านการศึกษา เช่น โรงเรียนวิทยาลัย และสุดท้ายได้ขยายไปสู่กิจกรรมเกือบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านองค์กรวิชาชีพ ด้านการเงิน ด้านที่พักอาศัย ในช่วงแรกความหมายขององค์กรอิสระมีความหมายที่ไม่ชัดเจน ต่อมาในศตวรรษที่ 19 จึงมีความหมายที่ชัดเจนขึ้น หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการนำรูปแบบขององค์กรมหาชนอิสระใช้ในกิจกรรมด้านอุตสาหกรรมและการค้า เช่น การไฟฟ้าแห่งฝรั่งเศส สำนักงานพลังงานปรมาณู เป็นต้น และยังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แทรกแซงเศรษฐกิจ องค์กรมหาชนอิสระเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำภารกิจบางอย่างโดยเฉพาะ องค์กรลักษณะนี้จึงมีอิสระในการดำเนินงาน อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น กองทุน สำนักงาน องค์กร<sup>54</sup>

องค์กรมหาชนอิสระมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเสมอ ทำให้องค์กรมหาชนอิสระมีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง รวมทั้งมีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาล และมีอำนาจพิเศษบางประการ เช่น อำนาจเวนคืน

<sup>52</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 35.

<sup>53</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 36-37.

<sup>54</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์กรมหาชนอิสระ,” *วารสารนิติศาสตร์* 19, 4 (ธันวาคม 2532): 61-62.

อสังหาริมทรัพย์ การออกกฎเกณฑ์ทั่วไปเพื่อใช้บังคับกับบุคลากรหรือผู้ใช้บริการ บุคลากรเป็นบุคลากรทางกฎหมายมหาชน ทรัพย์สินเป็นทรัพย์สินสาธารณะ เป็นต้น ห้ามมิให้องค์การมหาชนอิสระใช้วิธีอนุญาตต่อตุลาการ เว้นแต่ในกรณีที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ หรือกรณีที่เป็นเรื่องระหว่างประเทศเท่านั้น<sup>55</sup> และองค์การมหาชนอิสระเป็นองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น องค์การมหาชนอิสระจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ อันได้แก่ หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้วย

องค์การมหาชนอิสระกับวิสาหกิจมหาชนเป็นองค์กรที่มีลักษณะใกล้เคียงกันมากแต่มีความแตกต่างกัน กัน โดยวิสาหกิจมหาชน คือ องค์กรอิสระที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดทำกิจกรรมที่มีลักษณะทางการค้าและอุตสาหกรรม และอยู่ภายใต้การควบคุมพิเศษของรัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น<sup>56</sup> วิสาหกิจมหาชนมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรกเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประการที่สองเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมในทางการค้าและอุตสาหกรรม ประการที่สามเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐถือหุ้นมากกว่ากึ่งหนึ่งหรือรัฐสามารถควบคุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ วิสาหกิจมหาชนบางวิสาหกิจจัดตั้งในรูปแบบบริษัทเอกชน เช่น ธนาคาร บริษัทประกันภัย เป็นต้น บางวิสาหกิจเป็นองค์การมหาชน เช่น การไฟฟ้า การถ่านหิน เป็นต้น ความคล้ายกันประการเดียวระหว่างองค์การมหาชนอิสระกับวิสาหกิจมหาชนมี คือ การเป็นนิติบุคคล

ความแตกต่างระหว่างองค์การมหาชนอิสระกับวิสาหกิจมหาชน มีดังนี้<sup>57</sup> ประการแรกประเภทของการเป็นนิติบุคคล องค์การมหาชนอิสระเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนเสมอ ส่วนวิสาหกิจมหาชนแต่เพียงความสัมพันธ์กับรัฐในเรื่องของการถือหุ้นและการคุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งความสัมพันธ์เช่นนี้มีได้ทำให้วิสาหกิจมหาชนเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนเสมอไป ถึงแม้ว่าเราจะเรียกวิสาหกิจมหาชน แต่วิสาหกิจบางวิสาหกิจได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนและเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ประการที่สอง ประเภทของภารกิจที่ดำเนินการ องค์การมหาชนอิสระแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์การมหาชนอิสระทางปกครอง (Etablissement public administratif) และองค์การมหาชนอิสระทางอุตสาหกรรมและการค้า (Etablissement public industriel et commercial) เมื่อวิสาหกิจมหาชนจัดทำกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและการค้า วิสาหกิจมหาชนจึงเป็นเพียงองค์การมหาชนอิสระทางอุตสาหกรรมและการค้า ไม่อาจเป็นองค์การมหาชนอิสระทางปกครองได้ ประการที่สามการจัดทำบริการสาธารณะ องค์การมหาชนอิสระจัดทำบริการสาธารณะเสมอ ในขณะที่วิสาหกิจมหาชนบางวิสาหกิจเท่านั้นที่จัดทำบริการสาธารณะ เช่น องค์การขนส่งมวลชนปารีส เป็นต้น แต่วิสาหกิจมหาชนบางวิสาหกิจมิได้จัดทำบริการสาธารณะแต่จัดทำกิจการในลักษณะเดียวกับเอกชน เช่น การถ่านหินฝรั่งเศส ธนาคาร เป็นต้น กล่าวโดยสรุป วิสาหกิจมหาชนในรูปแบบขององค์การมหาชนอิสระ คือ วิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

ทางกฎหมายมหาชน จัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้า โดยรัฐถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่งหรือสามารถคุมเสียงข้างมากในกรรมการบริหารได้ วิสาหกิจประเภทนี้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การมหาชนอิสระ

#### 2.1.3.5 นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของประเทศอังกฤษ

กฎหมายประเทศอังกฤษไม่มีระบบกฎหมายมหาชนแยกออกไปต่างหากอย่างแท้จริง จึงไม่ได้มีการแบ่งแยกนิติบุคคลมหาชนกับนิติบุคคลเอกชน แต่ประเทศอังกฤษจะมีการแบ่งนิติบุคคลตามลักษณะองค์กรเป็น 2 ประเภท คือ<sup>58</sup>

##### 1) นิติบุคคลประเภทกลุ่มของบุคคล (Corporation Aggregate)

นิติบุคคลประเภทกลุ่มของบุคคล คือ นิติบุคคลที่มีกลุ่มบุคคลร่วมกันภายใต้ชื่อเฉพาะและมีความเป็นอยู่ต่อเนื่อง โดยอาจรวมกลุ่มบุคคลที่มีฐานะเท่าๆกันหรือเป็นกลุ่มบุคคลและมีหัวหน้าเพื่อทำการแทนนิติบุคคลนั้น นิติบุคคลประเภทนี้มีความสามารถในหลายด้านๆ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เช่น มีสิทธิและหน้าที่ สามารถทำสัญญา เป็นผู้ฟ้องหรือถูกฟ้อง เป็นต้น การรวมตัวของนิติบุคคลประเภทนี้เป็นการแยกออกต่างหากจากบุคคลธรรมดา เช่น ห้างหุ้นส่วนจำกัด เป็นต้น

##### 2) นิติบุคคลประเภทบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียว (Corporation Sole)

นิติบุคคลประเภทบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียว มีที่มาจากหลักปฏิบัติขององค์กรทางศาสนา เช่น ตำแหน่งพระบิชอป (Archbishop) พระคาร์ดินัล (Cardinal) เป็นต้น นิติบุคคลประเภทนี้จะประกอบด้วยบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียวแต่มีความเป็นอยู่ต่อเนื่อง ซึ่งความต่อเนื่องนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลแต่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลนั้นๆ ดำรงอยู่

ดังนั้น เวลาจะดำเนินการติดต่อกับนิติบุคคลประเภทนี้ จึงต้องระบุฐานะให้ชัดเจนว่าเป็นการดำเนินการในฐานะบุคคลธรรมดาผู้หนึ่งเองหรือดำเนินการในฐานะที่เป็นนิติบุคคล เพราะบุคคลตามธรรมชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในนิติบุคคลประเภทนี้จะมีฐานะอยู่ 2 ฐานะ คือ ฐานะที่เป็นนิติบุคคล (Corporate Capacity) และเป็นบุคคลตามธรรมชาติ (Natural Capacity) ในปัจจุบันแม้กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการส่วนกลาง จะมีทรัพย์สินและภาระหน้าที่ แต่ความเป็นนิติบุคคลอยู่ที่ตัวรัฐมนตรีที่เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่รวมทั้งทรัพย์สินทั้งหลายเพื่อประโยชน์ของรัฐในกิจการของกระทรวงนั้นๆ

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของประเทศอังกฤษ ได้แก่

##### 1) รัฐ

เดิมอังกฤษถือว่ากษัตริย์เป็นนิติบุคคลประเภท Corporation Sole และยึดถือหลัก The King Never Dies นักกฎหมายอังกฤษสมัยก่อนจึงไม่ยอมรับให้รัฐเป็นนิติบุคคล เพราะถ้าจะให้รัฐเป็นนิติบุคคลอีกก็มีความซ้ำซ้อนกัน และในสมัยอังกฤษปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การยอมรับให้กษัตริย์เป็นนิติบุคคลจึงสอดคล้องกับลักษณะการปกครองในสมัยนั้นตามหลัก The King Can Do No Wrong ต่อมาอังกฤษได้แก้ไขหลักการนี้โดยออกกฎหมาย

<sup>58</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ,” วารสารกฎหมายปกครอง 6, 2 (สิงหาคม 2530): 318-319.

Crown Proceeding Act 1947 ให้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐ โดยกระทรวง ทบวง กรม จะเข้ามาแก้ต่างคดี ถ้าไม่แน่นอนว่าเป็นคดีที่เกี่ยวกับหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรงก็ฟ้อง Attorney General ก็ได้ ในภายหลังเมื่ออังกฤษเปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศอังกฤษได้กลายเป็นรัฐสวัสดิการทำให้บทบาทและภาระหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้นจำนวนมาก นักกฎหมายจึงยอมรับว่ารัฐเป็นสถาบันที่มีกลไกการดำเนินงานซึ่งเท่ากับเป็นการแสดงถึงความเป็นตัวตนและมีความต่อเนื่อง จึงถือได้ว่ารัฐเป็นนิติบุคคลแล้วโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายใดมากำหนดให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลอีก เพราะรัฐเป็นนิติบุคคลโดยสภาพของตัวเอง<sup>59</sup>

นอกจากนี้ แม้กระทรวงที่สำคัญต่างๆ จะมีทรัพย์สินและหน้าที่การปฏิบัติงาน แต่ความเป็นนิติบุคคลนั้นอยู่ที่ตัวรัฐมนตรี (Minister) มิใช่ตัวกระทรวง ซึ่งตำแหน่งรัฐมนตรีจะเป็นนิติบุคคลประเภท Corporation Sole ที่จะเป็นผู้ถือสิทธิและหน้าที่รวมทั้งทรัพย์สินต่างๆ โดยเป็นการทรงสิทธิเพื่อประโยชน์ของรัฐในการงานของกระทรวงนั้นๆ<sup>60</sup>

## 2) นิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐ ได้แก่

### (1) ราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลประเภท Corporation Aggregate โดยที่กลุ่มบุคคลในท้องถิ่นนั้นรวมตัวกันตั้งขึ้น<sup>61</sup> แต่เดิมในทางปฏิบัติการจัดตั้งเทศบาลและการให้อำนาจจะเป็นไปตามที่ Royal Charter ระบุไว้ ปัจจุบันมีการรวมแบบต่างๆ เข้าด้วยกันให้มีรูปแบบที่แน่นอนโดยกฎหมายของรัฐสภาตาม Local Government Act, 1972 ซึ่งระบุว่าเทศบาลมีสภาพเป็นนิติบุคคล ส่วนอำนาจหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งและกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ที่ให้อำนาจไว้

นอกจากองค์การปกครองท้องถิ่นทั่วไปไปตามเขตพื้นที่ยังมีองค์การปกครองท้องถิ่นพิเศษโดยองค์การปกครองท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งเพื่อทำภารกิจบางอย่างร่วมกัน ให้มีสภาพนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์การปกครองท้องถิ่นทั่วไป และมีการควบคุมป้องกันโดยผู้บริหารท้องถิ่นร่วมกันแต่ต้องมีการให้อำนาจเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ องค์การปกครองท้องถิ่นพิเศษบางประเภทการแต่งตั้งจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีผู้ควบคุม องค์การประเภทนี้บางครั้งก็อยู่ในประเภทของรัฐวิสาหกิจอย่างหนึ่งทำนองเทศบาลนิคมของไทย

### (2) รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์การบริหารรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งเพื่อให้มีสภาพเหมาะสมกับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง มีผู้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจเป็น Third Arm<sup>62</sup> หมายถึง เป็น

<sup>59</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 325-328.

<sup>60</sup> เช่น Ministry of Agriculture and Fisheries Act. 1991, s. 1; Education Act, 1994, s.1; ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, *เรื่องเดิม*, หน้า 322-323.

<sup>61</sup> Sir John Salmon, *Jurisprudence*, 7<sup>th</sup> ed. (Paris: n.p., 1924), p. 339 อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, *เรื่องเดิม*, หน้า 324.

<sup>62</sup> J. F. Garner, "Public Corporation in the United Kingdom" *Government Enterprise: A Comparative Study* (N.p.: Friedmann & Garner ed, 1970) อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, *เรื่องเดิม*, หน้า 325.

สาขาที่ 3 ที่เพิ่มจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจของอังกฤษไม่มีสิทธิพิเศษอย่าง Crown เว้นแต่จะมีกฎหมายระบุเฉพาะในบางกรณี อำนาจหน้าที่จะมีเพียงใดเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในอังกฤษ แบ่งได้ดังนี้ ประการแรก ตั้งโดยกฎหมายเฉพาะและเป็นนิติบุคคล ประการที่สอง ตั้งโดยกฎหมายให้อำนาจส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องไปจัดตั้งขึ้น และให้มีอำนาจตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล เช่น Location of Office ประการที่สาม ตั้งโดย Royal Charter ระบุอำนาจหน้าที่ให้เป็นนิติบุคคล เช่น Bank of England เป็นต้น

#### 2.1.3.6 นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของประเทศไทย

ประเทศไทยมีการบัญญัติรับรองนิติบุคคลไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” และในมาตรา 66 “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมายข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง” นิติบุคคลในประเทศไทยจึงมีขึ้นได้ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นๆ หากไม่มีกฎหมายรับรองให้คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันใดมีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันใดนั้นก็ไม่สามารถมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นมาได้ และขอบอำนาจของนิติบุคคลนั้นย่อมเป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับตราสารจัดตั้งนิติบุคคลนั้น

ความแตกต่างของนิติบุคคลมหาชนกับนิติบุคคลเอกชน ทำให้มีผลแตกต่างในการพิจารณาถึงสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ รวมถึงอำนาจบังคับคดีเหนือนิติบุคคลนั้นๆ กล่าวคือ นิติบุคคลเอกชนจะดำเนินการไปในทางมุ่งแสวงหาผลประโยชน์กำไรเพื่อเอกชนที่เป็นผู้ดำเนินการนั่นเอง ส่วนนิติบุคคลมหาชนมีการดำเนินกิจการไปในทางที่เป็นประโยชน์สาธารณะ มีหน้าที่ผูกพันในการรักษาประโยชน์ส่วนรวม จึงต้องมีการใช้อำนาจมหาชนซึ่งทำให้มีเอกสิทธิ์ทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองมากกว่านิติบุคคลเอกชน และมีสิทธิอำนาจเหนือเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองหรือการใช้อำนาจสาธารณะ

นอกจากนี้ หากนิติบุคคลมหาชนมีกรณีพิพาทกับเอกชน การบังคับตามสิทธิของเอกชนต่อนิติบุคคลมหาชนก็ยังคงแตกต่างไปจากการบังคับต่อเอกชนด้วยกัน เช่น การเรียกร้องค่าเสียหาย เอกชนไม่สามารถบังคับเรียกร้องให้นิติบุคคลมหาชนชำระหนี้ได้ทุกกรณี ทั้งนี้ เพราะศาลต้องคำนึงถึงประโยชน์มหาชนประกอบด้วยเสมอ ในเรื่องเกี่ยวกับการบังคับคดีทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชนที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินจะอยู่นอกเหนืออำนาจบังคับคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 คือ ไม่อาจบังคับชำระหนี้โดยวิธีการยึดให้แก่เอกชนได้ ซึ่งมีผลแตกต่างกันกับกรณีการบังคับทรัพย์สินนิติบุคคลเอกชนที่โดยทั่วไปจะตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับชำระหนี้ของศาล เจ้าหนี้มีสิทธิจะบังคับชำระหนี้ของตนจากกองทรัพย์สินของลูกหนี้จนสิ้นเชิง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 214<sup>63</sup>

<sup>63</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, **หลักกฎหมายบุคคล**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553), หน้า 215.



## 1) หลักเกณฑ์ของนิติบุคคลมหาชน

(1) การก่อตั้งต้องเป็นผลมาจากการแทรกแซงของรัฐ การก่อตั้งนิติบุคคลมหาชนมิได้ขึ้นถือเอาความสมัครใจหรือการแสดงเจตนาของผู้เกี่ยวข้องเป็นสาระสำคัญ โดยรัฐเข้าไปกำหนดเงื่อนไขการก่อตั้งโดยกฎหมาย

(2) นิติบุคคลมีการดำเนินงานโดยใช้อำนาจทางมหาชน เช่น ในกรณีของบริการสาธารณะทางปกครองจำเป็นต้องมีการใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้การบริการสาธารณะสามารถดำเนินไปได้ลุล่วง และบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีการใช้อำนาจมหาชนในการก่อตั้ง แต่ลักษณะวิธีดำเนินงานจะคล้ายไปทางเอกชน

(3) มีลักษณะความสัมพันธ์เสมือนกันหรืออยู่เหนือหรือใต้นิติบุคคลอื่น เช่น กรณีของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลมหาชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคมซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน เป็นต้น

(4) การเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน นิติบุคคลมหาชนจะกีดกันการเข้าเป็นสมาชิกไม่ได้

(5) วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลมหาชน นิติบุคคลมหาชนจะต้องมีวัตถุประสงค์ดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ

## 2) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของประเทศไทย แบ่งออกได้ ดังนี้

ประเทศไทยกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลเฉพาะในด้านกฎหมายระหว่างประเทศแต่สำหรับกฎหมายภายในประเทศกลับไม่ได้กำหนดให้รัฐมีสภาพเป็นนิติบุคคล คงเพียงกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางมีฐานะเป็นนิติบุคคลแทน ซึ่งการที่ไม่ได้กำหนดให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในประเทศก่อให้เกิดปัญหาและข้อยุ่งยากต่างๆตามมาหลายประการ เช่น การจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งแต่อาจจะมีหน่วยงานอื่นๆ อีกที่มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนหรือคาบเกี่ยวในการจัดการดูแลทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าว เป็นต้น อย่างไรก็ตามหากเป็นทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้นได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติว่าด้วยที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 วรรคสอง ว่า “ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

ในโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการได้กล่าวถึงประวัติแนวคิดเรื่องนิติบุคคลของประเทศไทยว่า ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ อธิบายว่า<sup>64</sup> ในประเทศไทยแต่เดิมมิได้มีแนวความคิดเรื่องนิติบุคคล ต่อมาเมื่ออิทธิพลของประเทศตะวันตกเริ่มเข้ามามีบทบาทจึงได้เริ่มมีนิติบุคคลขึ้นในประเทศไทย ดังมีคำรับสั่งของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ว่า “ชั้นแรกที่สุดที่จะมีบุคคลใดโดยนิติสมมติขึ้นนั้นคือในเรื่องบริษัทชุดคลองแลคูนาสยามเมื่อมีจุลศักราช 1250 มีเรื่องดังนี้ มีฝรั่งขออำนาจชุดคลองรัฐบาลไม่สมัครใจที่จะให้เพราะฝรั่งไม่อยู่ในบังคับไทย จึงตกลงให้มี “กัมปนี” ขึ้นตามแบบฝรั่ง เพื่อประโยชน์ให้กัมปนีนี้เป็น

<sup>64</sup> สมคิด เลิศไพฑูริย์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 16.

เหมือนบุคคลที่มีชีวิตคืออาจมีทรัพย์สินได้และมีอำนาจฟ้องในศาลได้ด้วย ในชั้นความเข้าใจถึงกฎหมายฝรั่งในส่วนบุคคลโดยนิติสมมตินั้นอยู่ข้างจะบกพร่อง”

อนึ่ง นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของประเทศไทย แบ่งออกได้ ดังนี้

(1) กระทรวง ทบวง กรม

เริ่มมีกฎหมายรับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ในปี พ.ศ.2468 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับเดิม) พ.ศ.2468 มาตรา 72 (1) และในปัจจุบันกฎหมายที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 7<sup>65</sup>

(2) จังหวัด

เริ่มมีกฎหมายรับรองจังหวัดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 กำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และต่อมาได้มีการแก้ไขอีกหลายครั้งจนปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม แต่มีกฎหมายกำหนดโดยเฉพาะให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา

(3) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น ประเภทแรกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ประเภทที่สององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

(4) องค์การมหาชน

องค์การมหาชนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะประเภทหนึ่ง และองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางอีกประเภทหนึ่ง องค์การมหาชนทั้งสองประเภทมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบที่สามที่แยกออกมาจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนมีภารกิจของการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่สามารถดำเนินงานวิธีการบริหารแบบราชการได้เพราะการบริหารแบบราชการมีความล่าช้าและไม่สามารถ

---

<sup>65</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี

(2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตามข้อ (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล”

บริหารงานในลักษณะรัฐวิสาหกิจได้ เพราะรัฐวิสาหกิจมีภารกิจทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยจะคำนึงถึงค่าตอบแทน

องค์การมหาชนจึงมีภารกิจหลักแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกคือ จัดทำภารกิจลำดับรองของรัฐที่มีใช้ทางด้านเศรษฐกิจ การพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม แต่เป็นภารกิจพื้นฐานของสังคม เช่น การส่งเสริม การศึกษาวิจัย ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น ลักษณะที่สองคือ ภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะ เป็นภารกิจที่รัฐมีความจำเป็นต้องจัดทำแต่มีใช้ภารกิจพื้นฐานที่รัฐทำเป็นประจำอยู่แล้ว เช่น งานด้านประกันสังคม เป็นต้น<sup>66</sup>

#### (5) รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการมีความเป็นอิสระในทางการเงิน การบริหารงานและการบริหารงานบุคคล แต่รัฐยังคงกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเพื่อให้การดำเนินงานอยู่ตามมาตรฐานที่ตั้งไว้ รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐเข้าไปดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็ว มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานแตกต่างไปตามลักษณะกิจการ ผู้ซึ่งได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์เพื่อมิให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องมาร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบริการที่อาจไม่เคยใช้บริการเลย ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงดำเนินการในเชิงพาณิชย์ คือ เรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ<sup>67</sup>

#### (6) องค์กรอื่น

เช่น วัดในพระพุทธศาสนา ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น

## 2.2 ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี วิชาการเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินของต่างประเทศและประเทศไทย

เมื่อได้ศึกษาว่าภารกิจใดเป็นการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงทฤษฎีสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่าทรัพย์สินที่ได้นำมาใช้ประโยชน์ในกิจการงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยจะศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาแนวคิดทฤษฎีสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หลักเกณฑ์การเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน การคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในส่วนของสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษมากกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเพราะเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การกำหนดขอบเขตการเป็นสาธารณสมบัติของ

<sup>66</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 18-19.

<sup>67</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *องค์การมหาชน* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2542), หน้า 99-100 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553), หน้า 241.

แผ่นดินจึงต้องมีการกำหนดอย่างเหมาะสมและเกิดดุลยภาพในการบังคับใช้ทางกฎหมาย เพื่อให้ทรัพย์สินนั้นได้รับการคุ้มครองและคงอยู่เพื่อเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมต่อไป ในขณะที่เดียวกันก็ต้องไม่ให้มีการคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินมากเกินไปอันเป็นผลให้กระทบสิทธิของปัจเจกชน โดยหลักสำคัญในการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะอยู่ที่การนำทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้เพื่อประโยชน์ประการใด ซึ่งจะต้องพิจารณาศึกษาว่าทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้นำมาใช้เพื่อประโยชน์ใดบ้าง การใช้ทรัพย์สินมีลักษณะการใช้แบบทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินนั้นๆ ได้นำมาใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่

### 2.2.1 ทรัพย์สินของแผ่นดิน

เดิมกษัตริย์เป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือที่ดินทั้งหมด ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยอำนาจของกษัตริย์จึงถ่ายเทมายังรัฐ ในปัจจุบันรัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจจัดการทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินธรรมดา อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะเป็นผู้มีอำนาจจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินแต่รัฐก็เป็นเพียงผู้ที่ถือสิทธิแทนประชาชนเท่านั้น แท้จริงแล้วทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นของประชาชนทุกคนและเป็นสิทธิมหาชน การใช้อำนาจของรัฐในการจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินจึงต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ของมหาชนเป็นสำคัญ

ทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ โดยรัฐจะมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินประเภทนี้เช่นเดียวกับเอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตน

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ทรัพย์สินที่เป็นทั้งสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ และมีลักษณะเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญสำหรับรัฐมาก เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นภารกิจของรัฐและเป็นประโยชน์ต่อคนทั้งประเทศ กฎหมายจึงต้องให้ความคุ้มครองทรัพย์สินประเภทนี้ไว้เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์มหาชน

#### 2.2.1.1 ทฤษฎีสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การศึกษาทฤษฎีสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะทำให้เข้าใจที่มา วิวัฒนาการ และความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมถึงเหตุผลในการแบ่งแยกและความแตกต่างระหว่างสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดิน ทฤษฎีสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เริ่มมีขึ้นที่ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในช่วงศตวรรษที่ 19 ภายหลังจากมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองภายในสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้ว โดยมีการนำหลักการห้ามโอนกรรมสิทธิ์และหลักไม่อาจอ้างอายุความในการครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาใช้

เดิมแนวคิดในการจัดประเภททรัพย์สินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีแนวคิดที่ค่อนข้างแคบโดยจะถือตามการเข้าใช้ประโยชน์ของสาธารณชนและถือตามสภาพธรรมชาติของทรัพย์สินที่เอกชนไม่อาจถือครองได้ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ถนนหนทาง เป็นต้น ต่อมาเพื่อให้มีการแยก

ประโยชน์การใช้และการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินได้อย่างถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นๆ จึงได้มีการแบ่งแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาออกจากกัน หลังจากนั้นได้มีการวิวัฒนาการกำหนดความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดินกว้างขึ้นโดยนอกจากจะหมายถึงทรัพย์สินที่ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ได้แล้วยังหมายความรวมถึงทรัพย์สินที่รัฐใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย

วิวัฒนาการของทฤษฎีทรัพย์สินของแผ่นดิน แบ่งออกเป็น ดังนี้

1) แนวคิดในช่วงศตวรรษที่ 14 ถึงศตวรรษที่ 18

ในศตวรรษที่ 14 ทรัพย์สินของแผ่นดินถือเป็นทรัพย์สินของกษัตริย์ มีการคุ้มครองทรัพย์สินเหล่านี้โดยหลักการห้ามโอนกรรมสิทธิ์ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลภายนอกเข้ามาครอบครองกรรมสิทธิ์และป้องกันมิให้กษัตริย์ฟุ่มเฟือยโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านั้นไป โดยหลักการห้ามโอนกรรมสิทธิ์มีข้อยกเว้นสองกรณีที่ทำให้สามารถโอนกรรมสิทธิ์ได้ ได้แก่ การโอนโดยการสืบทอดราชสมบัติให้แก่รัชทายาท และการโอนเพื่อความจำเป็นในยามสงครามซึ่งต้องโอนโดยมีค่าตอบแทนในราคาที่เหมาะสม และมีข้อกำหนดห้ามประชาชนอ้างอายุความในการครอบครองทรัพย์สินขึ้นต่อสู้กษัตริย์<sup>68</sup>

ในศตวรรษที่ 15 และศตวรรษที่ 16 มีการบัญญัติหลักการห้ามโอนทรัพย์สินของกษัตริย์ใน Edit de juin เมื่อปี ค.ศ.1539 และใน Ordonnance de Moulins de ค.ศ. 1667 และมีข้อกำหนดห้ามประชาชนอ้างอายุความในการครอบครองทรัพย์สินขึ้นต่อสู้กษัตริย์ด้วย<sup>69</sup>

ในศตวรรษที่ 17 และ 18 นักวิชาการมีแนวคิดแบ่งแยกทรัพย์สินสาธารณะออกจากทรัพย์สินของกษัตริย์ โดยเห็นว่าทรัพย์สินสาธารณะมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ กษัตริย์ไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสาธารณะนั้นแต่มีเพียงสิทธิในการดูแลรักษาเท่านั้น<sup>70</sup>

ในปี ค.ศ.1789 กษัตริย์ถูกล้มล้างจากการปฏิวัติ ในปี ค.ศ.1790 สภาผู้แทนราษฎรได้บัญญัติประมวลกฎหมายทรัพย์สินแห่งชาติ (Le Code de domaine de la Nation) กำหนดให้ทรัพย์สินของกษัตริย์เปลี่ยนเป็นทรัพย์สินของชาติ ทรัพย์สินยังคงได้รับการคุ้มครองตามหลักการห้ามโอนเพื่อให้ทรัพย์สินคงอยู่ต่อไป ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของกษัตริย์แต่เป็นเพื่อประโยชน์ของมหาชน<sup>71</sup>

การแบ่งแยกทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งสองประเภทตามแนวคิดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความชัดเจนขึ้นโดยแนวคิดของ Pardessus ซึ่งเห็นว่าทรัพย์สินของชาติ คือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอาจตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ ส่วน

<sup>68</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, การใช้และคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 8.

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.; ตรีนทศ นิโครธางกูร และคณะ, ทรัพย์สินของแผ่นดินของฝรั่งเศส (รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการ การกฤษฎีกา, 2546), หน้า 2.

<sup>71</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 8.

สาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินมีเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและเพื่อบริการทั่วไปจึงไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์ได้ และไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้ได้รวมทั้งไม่อยู่ภายใต้การรอนสิทธิ แนวความคิดดังกล่าวได้รับการศึกษาเรื่อยมาจนกระทั่ง Prondhon เห็นว่าหลักการห้ามโอนสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เนื่องจากสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกันหรือเพื่อการบริการสาธารณะวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพย์สินมีเพื่อประโยชน์มหาชนจึงทำให้ทรัพย์สินนั้นไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์ได้และไม่อาจอ้างอายุความในการครอบครองได้<sup>72</sup>

## 2) แนวคิดในช่วงศตวรรษที่ 19

สมัยศตวรรษที่ 19 มีการก่อตั้งทฤษฎีสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินโดยมองว่าสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ ทรัพย์สินทุกชนิดที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณชนเท่านั้น จึงทำให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลไม่ได้ ส่วนทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของทางราชการแต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณชนจะไม่ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เว้นแต่เป็นส่วนควบของทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะจึงจะถือเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินตามหลักส่วนควบ อย่างไรก็ตามในประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศส มาตรา 540 บัญญัติให้ทรัพย์สินที่มีเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เช่น ป้อมรบ เป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินด้วย ซึ่งเป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายและมีผลให้ทรัพย์สินนั้นเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินโดยการนิยามของกฎหมาย ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้นำหลักส่วนควบดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาว่าทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ เนื่องจากหลักส่วนควบเป็นหลักกฎหมายทางแพ่งแต่สาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินเป็นเรื่องทางมหาชน<sup>73</sup>

นักวิชาการบางท่านเห็นว่าสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินไม่ควรครอบคลุมเฉพาะสาธารณสุขสมบัติที่มีลักษณะตามสภาพไม่อาจยึดถือเอาได้เท่านั้น แต่ควรครอบคลุมถึงสาธารณสุขสมบัติที่มีการใช้โดยรัฐบาลหรือมีการใช้เพื่อบริการของสังคมด้วย ซึ่งเป็นการขยายแนวคิดเกี่ยวกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินให้กว้างขึ้น อย่างไรก็ตามในยุคสมัยนั้นการขยายแนวความคิดสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินให้กว้างขึ้นยังมีอิทธิพลต่อแนวคำพิพากษาน้อยมาก<sup>74</sup>

ในศตวรรษที่ 19 แนวคำพิพากษาจึงเริ่มมีการใช้ทฤษฎีสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน คือ หลักห้ามโอนกรรมสิทธิ์ และหลักไม่อาจอ้างอายุความในการครอบครอง จนเมื่อสิ้นศตวรรษที่ 19 การแบ่งแยกสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินธรรมดาของรัฐก็ได้รับการยอมรับอย่างชัดเจนจากแนวคำพิพากษา

## 3) แนวคิดในช่วงศตวรรษที่ 20

สมัยศตวรรษที่ 20 มีการพัฒนาและยอมรับแนวคิดที่หลากหลายของสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน ดังนี้<sup>75</sup>

<sup>72</sup> ตรีทศ นิโครธางกูร และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 3-4.

<sup>73</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 9-10.

<sup>74</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 9-10.

<sup>75</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 10-12.

## (1) แนวคิดที่สืบเนื่องมาจากแนวคิดในศตวรรษที่ 19

แนวคิดนี้มองว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องเป็นทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณชน และสาธารณสมบัติแผ่นดินจะมีลักษณะตามธรรมชาติที่เอกชนไม่สามารถถือครองได้ เช่น แม่น้ำ ลำธาร เป็นต้น

## (2) แนวคิดที่เห็นว่าลักษณะสาธารณสมบัติของแผ่นดินเกิดจากการใช้ประโยชน์ของสาธารณชนและการใช้ประโยชน์ของทางราชการ

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดคัดค้านแนวคิดธรรมเนียมในสมัยเดิม โดยเห็นว่าเหตุที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่สามารถตกเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลไม่ใช่เพราะลักษณะตามธรรมชาติของทรัพย์สินนั้นเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่การที่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่ตกอยู่กับบุคคลจะต้องขึ้นอยู่กับเจตจำนงในการใช้ทรัพย์สินนั้นของรัฐด้วย ดังนั้นเจตนาหรือการกำหนดการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินจึงเป็นลักษณะหนึ่งของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

แนวคิดดังกล่าว Duguit ได้นำไปใช้ในการแบ่งแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยถือว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินคือสาธารณสมบัติที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของการบริการสาธารณะในความหมายอย่างกว้างซึ่งรวมถึงการใช้ประโยชน์ของสาธารณชนด้วย นอกจากนี้ Barckausen และ Bonnard เห็นว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีสองลักษณะ คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณชนและสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของทางราชการ

## (3) แนวคิดที่เห็นว่าการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินต้องอยู่บนพื้นฐานการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เฉพาะเจาะจงขึ้น

แนวคิดนี้ยอมรับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของสาธารณชนแต่เห็นว่าการใช้ประโยชน์ของทางราชการซึ่งหมายถึงบริการสาธารณะค่อนข้างจะกว้างเกินไป และทำให้ทรัพย์สินบางอย่างไม่ควรได้รับความคุ้มครองพิเศษเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย นักวิชาการบางคนเห็นว่าทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อเมื่อทรัพย์สินนั้นเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ได้แก่ ทรัพย์สินนั้นเป็นสาระสำคัญของบริการสาธารณะนั้น เช่น ถนน ทางรถไฟ เป็นต้น หรือ ทรัพย์สินนั้นไม่อาจมีสิ่งอื่นมาทดแทนได้ไม่ว่าจะเป็นเพราะสภาพตามธรรมชาติ เช่น ฝั่งทะเล หรือตามสภาพที่สร้างขึ้น เช่น ป้อมทหาร เป็นต้น หรือ ทรัพย์สินนั้นจำเป็นต่อบริการสาธารณะหรือต่อสาธารณชน และไม่สามารถแทนที่ได้ด้วยทรัพย์สินอื่น หรือทรัพย์สินนั้นใช้เพื่อบริการสาธารณะ เช่น ป้อมทหาร ท่าเรือ เป็นต้น แต่ไม่ควรครอบคลุมทรัพย์สินที่เป็นเพียงอุปกรณ์หรือวิธีการของการดำเนินบริการสาธารณะ เช่น อาคาร เป็นต้น

## (4) แนวความคิดที่เห็นว่าลักษณะของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่บนพื้นฐานของการมีอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยมิใช่ลักษณะของการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน

แนวคิดนี้มองว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจในการดูแลรักษาและกำหนดโทษทางอาญาได้ หากฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวกับทรัพย์สินใดทรัพย์สินนั้นก็ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการตรากฎหมายกำหนดโดยแจ้งชัดหรือปริยายให้ทรัพย์สินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยให้มีการใช้อำนาจดูแลรักษา การไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้ได้ หรือ

การลงโทษทางอาญาสำหรับความเสียหายต่อทรัพย์สินนั้น ก็เป็นการกำหนดให้ทรัพย์สินดังกล่าวเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ

### 2.2.1.2 สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นสังหาริมทรัพย์

ในช่วงศตวรรษที่ 19 นักวิชาการส่วนใหญ่ยังไม่ยอมรับการมีอยู่ของสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ จนกระทั่งศตวรรษที่ 20 จึงมีแนวคิดที่ยอมรับว่าสามารถมีสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ได้ โดยหลักที่จะนำมาใช้กับสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสังหาริมทรัพย์ได้ คือหลักห้ามโอนกรรมสิทธิ์ และหลักไม่อาจอ้างอายุความในการครอบครอง มีแนวคำพิพากษาศาลยุติธรรมยอมรับการมีอยู่ของสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดิน เช่น ภาพเขียนในพิพิธภัณฑสถาน Louvre เนื่องจากเห็นว่า การดูแลรักษาและการแสดงภาพเขียนเป็นวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะ เอกสารทางประวัติศาสตร์ของรัฐ เป็นต้น<sup>76</sup> ต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้รับการยืนยันจากคณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งรวมทั้งกฎหมายบางฉบับด้วย ส่วนแนวคำพิพากษาศาลปกครองยังไม่เคยมีแนวคำพิพากษาในเรื่องนี้ แต่แผนกรายงานและการศึกษาของสภาแห่งรัฐเห็นว่าสังหาริมทรัพย์ไม่ควรถูกจัดเข้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

### 2.2.1.3 ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

การแบ่งแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดามีการแบ่งแยกชัดเจนเมื่อสิ้นศตวรรษที่ 19 การศึกษาลักษณะทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาทำให้ทราบถึงความแตกต่างระหว่างสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาชัดเจนขึ้น

#### 1) แนวคิดว่าด้วยทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจัดเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่งของทรัพย์สินของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเป็นทรัพย์สินที่เป็นสมบัติของชาติ เป็นแหล่งรายได้ของรัฐ ประโยชน์การใช้ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจึงต่างกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่โดยทั่วไปแล้วเป็นการใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือเพื่อประโยชน์บริการสาธารณะ ดังนั้นการจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจึงไม่เป็นบริการสาธารณะ แต่เป็นเพียงกิจกรรมทางแพ่งของฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดานอกจากมีไว้เพื่อเป็นสมบัติของชาติแล้ว แต่ยังมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยอ้อมด้วย เนื่องจากทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอาจเป็นที่มาของกิจกรรมทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ อาจเป็นแหล่งรายได้สำหรับการดำเนินกิจการบริการสาธารณะ

การจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาคืออยู่ภายใต้ระบบกฎหมายแพ่งเหมือนเอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามกฎหมายแพ่ง นอกจากนี้ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดายังอยู่ในระบบพิเศษที่เกิดจากกฎหมายเฉพาะด้วย เนื่องจากหลักเกณฑ์บางประการที่ใช้บังคับกับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเป็นข้อยกเว้นกฎหมายแพ่ง ได้แก่ หลักไม่อาจมีการบังคับคดีฝ่ายปกครองจึงทำให้ไม่สามารถยึดทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้ หรือในสาธารณรัฐฝรั่งเศสหนี้สินของฝ่ายปกครองที่เกิดจากการจัดการทรัพย์สินของรัฐมีอายุความเพียงสี่ปีก็เป็นสิทธิพิเศษทั่วไปของฝ่ายปกครอง และยังมีกรณีอื่นๆ ที่ทำให้ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาแตกต่างจากทรัพย์สินของเอกชน

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.



ตามกฎหมายแพ่งทั่วไป เช่น การได้รับทรัพย์สินมา การจัดการทรัพย์สิน และการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เป็นต้น<sup>77</sup>

2) ลักษณะของทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา แบ่งออกเป็น

(1) ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่เป็นอสังหาริมทรัพย์

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ต้องไม่เป็นทรัพย์สินที่เข้าหลักเกณฑ์การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาประเภทอสังหาริมทรัพย์จะประกอบด้วยอสังหาริมทรัพย์ที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของการบริการสาธารณะแต่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จำเป็นสำหรับการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น อาคารของหน่วยงานระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด หรือระดับเทศบาล เป็นต้น<sup>78</sup> รวมถึงทรัพย์สินต่างๆ ที่ไม่ได้มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของการบริการสาธารณะ หรือไม่ได้มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณชน เช่น ทางไหลของน้ำที่ถูกกั้นกั้น ส่วนที่ถูกกั้นกั้นของทางสาธารณะ ที่ดินที่หาผลประโยชน์ในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม อาคารที่ให้เอกชนเช่า เป็นต้น

(2) ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่เป็นสังหาริมทรัพย์

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่เป็นสังหาริมทรัพย์ ได้แก่สังหาริมทรัพย์ที่มีรูปร่าง และสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีรูปร่าง เช่น สิทธิในการล่าสัตว์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้าของนิติบุคคลมหาชน เป็นต้น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะไม่ถือว่าสิทธิบัตรเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง

อย่างไรก็ตามในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้มีการยึดถือหลักว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องเป็นทรัพย์สินที่มีรูปร่างหรือไม่ เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมองว่าทรัพย์สินในทางแพ่งและทางมหาชนมีความหมายที่แตกต่าง และทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นเรื่องในทางกฎหมายมหาชนจึงไม่นำหลักของทรัพย์สินในทางแพ่งมาเป็นเกณฑ์

2.2.1.4 การแบ่งแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

การแบ่งแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดามีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการใช้ทรัพย์สินนั้น ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะจึงต้องมีการคุ้มครองโดยระบบกฎหมายพิเศษที่มีใช้กฎหมายแพ่ง ส่วนทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดามีจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ในทางทรัพย์สินและทางการเงินของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่ง อย่างไรก็ตามมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับแนวคิดการแบ่งแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเป็นกรรมสิทธิ์ของนิติบุคคลมหาชนและสามารถก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐ ซึ่งรายได้นั้นย่อมนำไปใช้เพื่อการบริหารดำเนินงานของรัฐอันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ จึงไม่อาจถือได้ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่ได้มีเพื่อประโยชน์สาธารณะเลย จุดมุ่งหมายของทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจึงมีไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเช่นกัน นอกจากนี้ แม้ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดามีระบบการจัดการคล้ายกับทรัพย์สินของเอกชนแต่ก็

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 143-144.

ไม่ได้เหมือนกันหมดกับทรัพย์สินของเอกชนตามกฎหมายแพ่งทุกประการ ในบางกรณีทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาก็มีหลักเฉพาะแตกต่างจากกฎหมายแพ่ง เช่น ในการคุ้มครองมิให้มีการยึดทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307

ดังนั้น ในแง่หน้าที่จึงไม่มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กล่าวคือ ไม่มีการแบ่งแยกชัดเจนว่าทรัพย์สินชนิดใดเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ เพราะเมื่อเป็นทรัพย์สินของรัฐแล้วผลประโยชน์ก็ย่อมตกแก่ผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ในแง่การเข้าใช้ทรัพย์สินหรือผู้ที่เข้าถึงการใช้ทรัพย์สินนั้นจะชัดเจนว่าประชาชนเป็นผู้เข้าใช้ทรัพย์สินนั้นโดยตรงหรือส่วนราชการเป็นผู้เข้าใช้ทรัพย์สินนั้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือประชาชนผู้ได้รับสัมปทานเป็นผู้ใช้ทรัพย์สินนั้น อย่างไรก็ตาม นักวิชาการหลายท่านยังเห็นด้วยที่จะให้มีการแบ่งแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินธรรมดาของแผ่นดิน เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันก่อให้เกิดผลที่สำคัญในแง่หลักเกณฑ์ตามกฎหมายและเขตอำนาจศาล สภาแห่งรัฐได้เสนอว่าควรคงการแบ่งแยกนี้ไว้ แต่ควรที่จะลดขอบเขตการบังคับใช้ระบบสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อไม่ให้มีการคุ้มครองทรัพย์สินมากเกินไปจนกระทบกับสิทธิของประชาชน

ในปัจจุบันแนวคิดที่ว่าด้วยทรัพย์สินของแผ่นดินเปลี่ยนแปลงไปจากทฤษฎีในศตวรรษที่ 19 อย่างมาก โดยปัจจุบันมีแนวคิดพื้นฐานว่าทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะ เช่น เส้นทางคมนาคม จะมีหน้าที่ในทางประโยชน์สาธารณะซึ่งการดำเนินการให้บรรลุหน้าที่จะต้องมีการจัดการพิเศษ อันจะแตกต่างกับทรัพย์สินร่วมเพื่อมนุษยชาติ (Res Communes) เช่น อากาศ ที่ไม่ต้องการดำเนินการทางปกครองมาเกี่ยวข้อง การจัดการพิเศษนี้อย่างน้อยต้องเป็นการจัดการในทางมหาชนจึงถูกจัดเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยฝ่ายปกครองจะมีอำนาจจำกัดเพียงการดูแลรักษาทรัพย์สินนั้นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การใช้ทรัพย์สินเท่านั้น แนวคิดเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินนอกจากจะคุ้มครองทรัพย์สินที่มีลักษณะตามธรรมชาติเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนแล้ว ยังได้วิวัฒนาการคุ้มครองไปถึงทรัพย์สินที่รัฐจัดให้มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย

ปัจจุบันจึงได้มีแนวคิดเพิ่มเติมว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดการบริการสาธารณะมากขึ้น โดยรัฐเปลี่ยนแปลงหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินมาเป็นใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของการดำเนินการของรัฐ

### 2.2.2 แนวคิด วิวัฒนาการเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินในยุคสมัยโรมัน

ในสมัยโรมันมีแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกประเภททรัพย์สินที่เอกชนสามารถยึดถือไว้ได้ และทรัพย์สินที่เอกชนไม่สามารถยึดถือไว้ได้ เช่น ทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นต้น และเมื่อประเทศต่างๆ ในยุโรปได้เริ่มพัฒนาระบบกฎหมายแต่ละประเทศก็นำหลักกฎหมายโรมันมาพิจารณาประกอบการร่างกฎหมายภายในประเทศของตน กฎหมายโรมันจึงมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรป และเป็นกฎหมายที่ยึดถือหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (Dominium) ว่าเป็นสิ่งที่ล่วงละเมิดมิได้ (Inviolabilis) เว้นแต่จะมีเหตุผลด้านกฎหมายมหาชนอันเป็นเหตุผลสำคัญ คือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม (Res Publica) อันอยู่เบื้องหลังสถาบันสาธารณะต่างๆ เช่น การที่รัฐจัดเก็บภาษีอากรจากทรัพย์สินเอกชน เป็นต้น โดยเห็นได้จากในปัจจุบันที่ยังมีการนำหลักแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของ

เอกชนจะต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของประโยชน์สาธารณะ เช่น การเวนคืน การห้ามมิให้ครอบครองทรัพย์สินในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น

ในยุคสมัยโรมัน แบ่งแยกประเภททรัพย์สินตามลักษณะการยึดถือว่าทรัพย์สินที่บุคคลหรือปัจเจกชนใดจะพึงถือเอาได้ การแบ่งแยกทรัพย์สินในยุคนั้น ได้แก่ การแบ่งทรัพย์สินตามระบบของไวกุส และการแบ่งทรัพย์สินตามระบบของจัสติเนียน ดังนี้

#### 2.2.2.1 การแบ่งแยกทรัพย์สินตามระบบของไวกุส

ไวกุส (Gaius) แบ่งทรัพย์สินตามจุดมุ่งหมายการใช้สอยออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1) ทรัพย์สินภายใต้มนุษย์สิทธิ (Res Humani Iuris) ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มนุษย์ถือเอาได้ ได้แก่ ทรัพย์สินเอกชน (Private) Universitatum Publicae

2) ทรัพย์สินใต้เทวสิทธิ (Res Divini Iuris) ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มนุษย์ไม่สามารถถือเอาได้ คือ ทรัพย์สินศักดิ์สิทธิ์ (Sacrae) ศาสนาทรัพย์สิน (Religiosae) และ ทรัพย์สินอันล่วงละเมิดมิได้ (Sanctae) เช่น กำแพงและประตูเมือง เป็นต้น

#### 2.2.2.2 การแบ่งทรัพย์สินตามระบบของจัสติเนียน

จัสติเนียน ได้แบ่งทรัพย์สินออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1) ทรัพย์สินภายใต้มนุษย์สิทธิ (Res Humani Iuris) ได้แก่ Corporals และ Incorporales

2) ทรัพย์สินใต้เทวสิทธิ (Res Divini Iuris หรือ Res Extra Nostrum Patrimonium) ซึ่งเป็นทรัพย์สินนอกพยานิยไม่เป็นที่ของปัจเจกชนคนใด ได้แก่ ทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อมวลมนุษยชาติ (Communes), Omnium, สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Publicae), ทรัพย์สินของชุมชน (Universitatis) และทรัพย์สินซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ (Nullius) ซึ่ง Nullius เป็นทรัพย์สินนอกพยานิยที่ประกอบด้วยศาสนาทรัพย์สิน (Religiosae) ทรัพย์สินศักดิ์สิทธิ์ (Sacrae) ทรัพย์สินอันล่วงละเมิดมิได้ (Sanctae) เมื่อเปรียบเทียบกับระบบของไวกุสแล้วทรัพย์สินลักษณะ Nullius ไวกุสจัดให้เป็นทรัพย์สินภายใต้เทวสิทธิอันปัจเจกชนไม่สามารถยึดถือเอาได้เช่นเดียวกับการแบ่งทรัพย์สินของจัสติเนียน

การแบ่งทรัพย์สินตามระบบของไวกุสและตามระบบของจัสติเนียนมีความคล้ายคลึงกันในลักษณะที่มองว่าทรัพย์สินที่บุคคลหรือปัจเจกชนสามารถถือเอาได้หรือไม่สามารถถือเอาได้ ส่วนความแตกต่างของการแบ่งทรัพย์สินทั้งสองระบบนี้ ได้แก่ ความแตกต่างในการแบ่งทรัพย์สินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Res Publicae) และทรัพย์สินของชุมชน (Universitatis) กล่าวคือ ไวกุสจัดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของชุมชนอยู่ในทรัพย์สินประเภทที่มนุษย์สามารถถือเอาได้ ส่วนจัสติเนียนจัดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของชุมชนอยู่ในทรัพย์สินประเภทที่มนุษย์ไม่สามารถถือเอาได้ นอกจากนี้การแบ่งทรัพย์สินตามระบบของจัสติเนียนยังมีการแบ่งทรัพย์สินประเภทใหม่ขึ้นมาคือทรัพย์สินร่วมเพื่อมนุษยชาติ (Res Communes)<sup>79</sup>

<sup>79</sup> ประชุม โฉมฉาย, **หลักกฎหมายโรมันเบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 266.

### 2.2.2.3 ทรัพย์สินนอกพาณิชย์อันเป็นทรัพย์สินเทวสิทธิ์ตามระบบไกยუს และทรัพย์สินซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ (Res Nullius) ตามระบบจัสติเนียน

ทรัพย์สินนอกพาณิชย์อันเป็นทรัพย์สินเทวสิทธิ์ตามระบบไกยუს และทรัพย์สินซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ Res Nullius ตามระบบจัสติเนียนเป็นทรัพย์สินประเภทเดียวกัน อันได้แก่ ศาสนาทรัพย์สิน (Religiosae) ทรัพย์สินศักดิ์สิทธิ์ (Sacrae) และทรัพย์สินอันล่วงละเมิดมิได้ (Sanctae) ถือว่าทรัพย์สินนั้นไม่เป็นของปัจเจกชนคนใด แม้ว่าไกยუსไม่ได้มีการกล่าวถึง Res Nullius ไว้ แต่ไกยუსได้จัดแบ่งทรัพย์สินทั้งสามประเภทนี้ไว้ว่าเป็นทรัพย์สินภายใต้เทวสิทธิ์ที่มนุษย์ไม่สามารถยึดถือได้เช่นกัน

ทรัพย์สินซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ (Res Nullius) หมายถึง ผู้ใดได้พบและเข้ายึดถือก่อนย่อมได้สิทธิไป ไกยუსไม่ได้กล่าวถึง Res Nullius ไว้ ส่วนจัสติเนียนทรงกล่าวถึง Res Nullius ใช้น้อยมาก ทำให้จำเป็นต้องมีการตีความ ส่วนการตีความที่จะเป็นประโยชน์นั้น ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ประชุม โฉมฉาย เสนอว่าตามการตีความของ Lee ที่ตีความ Res Nullius หมายถึงทรัพย์สินซึ่งปัจเจกชนอาจถือเอาได้ในขณะที่ยังไม่มีเจ้าของ ผู้ใดพบและเข้ายึดถือก่อนย่อมได้สิทธิ เช่น สัตว์ป่าที่ยังไม่มีใครจับได้ ปลาในทะเล หรือทรัพย์สินซึ่งเจ้าของได้สละหรือทอดทิ้งแล้ว เป็นการตีความที่เป็นประโยชน์และมีลักษณะสำคัญต่อการได้กรรมสิทธิ์ที่สุด ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ประชุม โฉมฉาย จึงเสนอให้ใช้ Res Nullius ตามความหมายนี้<sup>80</sup>

ตามลักษณะการแบ่งทรัพย์สินซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ (Res Nullius) ตามระบบจัสติเนียนประกอบไปด้วย<sup>81</sup>

1) ทรัพย์สินศักดิ์สิทธิ์ (Res Sacrae) เช่น โถ้บูชา และวิหาร มีไว้เพื่ออุทิศให้กับเทพเจ้า โดยปกติทรัพย์สินเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ ต่อมาเมื่อชาวโรมันนับถือศาสนาคริสต์ทรัพย์สินเหล่านี้จึงได้รับการถวายให้กับพระเจ้าโดยพระและในท้ายที่สุดตกเป็นสมบัติของสถาบันศาสนาอันถือว่าเป็นนิติบุคคล

2) ศาสนาทรัพย์สิน (Res Religiosae) เช่น ที่ฝังศพของครอบครัวมีไว้เพื่ออุทิศแก่เทพเจ้ายมโลก ซึ่งจะต้องอยู่นอกกรุงโรมเพราะตามกฎหมาย 12 โถ้ กำหนดห้ามมิให้ฝังศพในเขตกรุงโรม

3) ทรัพย์สินอันล่วงละเมิดมิได้ (Res Sanctae) หมายถึง ทรัพย์สินเหล่านี้มีไว้เพื่อป้องกันประเทศและถือว่าอยู่ภายใต้การคุ้มครองของเทพเจ้า เช่น กำแพงเมือง ประตูเมือง และที่ดินแบ่งเขตที่เอกชน การหลบหลู่ทรัพย์สินประเภทนี้ถือว่ามีความผิดร้ายแรงขั้นประหารชีวิต

### 2.2.2.4 ความแตกต่างในการแบ่งทรัพย์สินตามระบบไกยუსและระบบจัสติเนียน

การแบ่งทรัพย์สินตามระบบไกยუსและระบบจัสติเนียนมีความแตกต่างกัน โดยมีทรัพย์สินบางประเภทที่ระบบไกยूसถือว่าเป็นทรัพย์สินที่มนุษย์ถือเอาได้ แต่ตามระบบจัสติเนียนถือว่าเป็นทรัพย์สินที่มนุษย์ไม่สามารถถือเอาได้ ได้แก่

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 277.

<sup>81</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 266-267.

## 1) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Res Publicae)

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ทรัพย์สินของรัฐที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน ได้แก่ ที่ดินสาธารณะ (Ager Publicus) ทางสาธารณะหรือทางหลวง (Res Publicae) ทางน้ำสาธารณะ (Fleuves Publics) ที่ชายตลิ่ง (Rives Dus Fleuves) ทางหลวง (Voies Publiques) ท่าเรือ โรงละคร และสนามกีฬา เป็นต้น

Res Publicae แตกต่างจากทรัพย์สินทั่วไปตรงที่เอกชนทั่วไปไม่สามารถครอบครองทรัพย์สินนั้นตามหลัก Usucapio และ Praescriptio เพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นได้ หลัก Usucapio เป็นหลักการครอบครองปรปักษ์ในยุคโรมันที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เรียกว่า Res Habilis หมายถึง ทรัพย์สินที่ครอบครองได้ต้องเป็นทรัพย์สินที่เหมาะสม ดังนั้น ทรัพย์สินหลายประเภท เช่น ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ (Res Extra Commercium) เช่น กำแพงเมือง โบสถ์ มนุษย์ที่ไม่ใช่ทาส จึงครอบครองไม่ได้ usucapio มาจากคำว่า “Usus” แปลว่า การใช้ และคำว่า “Capiō” แปลว่า จับ เมื่อรวมความหมายแล้ว usucapio จึงหมายถึงการได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นโดยการครอบครองปรปักษ์ เหตุที่ชาวโรมันได้มีการกำหนด Usucapio ไว้เพื่อเหตุผลสองประการ คือ ประการแรก เพื่อแก้ไขความบกพร่องในวิธีการส่งมอบ เนื่องจากชาวโรมันถือว่าทรัพย์สินบางอย่างมีค่าทางเศรษฐกิจมาก เช่น วัว สัตว์พาหนะ ทาส จึงไม่สามารถส่งมอบกันเฉยๆ ได้ ต้องมีพิธีในการส่งมอบ จึงได้หาทางออกแก้ไขความบกพร่องลักษณะดังกล่าวโดยใช้หลัก Usucapio กล่าวคือเมื่อได้ครอบครองทรัพย์สินเป็นเวลานาน โดยมีเจตนาครอบครองก็ได้กรรมสิทธิ์ ประการที่สอง เพื่อแก้ไขความบกพร่องในสิทธิของผู้ส่งมอบ เช่น ผู้ซื้อทรัพย์สินจากผู้ที่ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินนั้นโดยเข้าใจผิด ซึ่งตามหลักกฎหมายโรมันจะทำให้ผู้ซื้อไม่ได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นตามหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน (nemo dat quod non habet) เจ้าของที่แท้จริงย่อมสามารถติดตามเอาคืนทรัพย์สินได้ ผู้ซื้อจึงมีฐานะเพียงผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยสุจริต และเป็นผู้ที่อยู่ระหว่างการรอได้กรรมสิทธิ์และอาจติดตามเอาทรัพย์สินคืนจากผู้อื่นที่ไม่ใช่เจ้าของได้ ผู้ครอบครองโดยสุจริตมีฐานะเหมือนเจ้าของโดยชอบธรรมตามหลัก Equity ใน Common Law<sup>82</sup>

จากกฎหมายโรมันในหลักเรื่อง Usucapio (ครอบครองปรปักษ์) ดังกล่าวมาแล้วเห็นได้ว่าในกรณีของทรัพย์สินมหาชนอันเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมภายในรัฐ จึงมีลักษณะพิเศษคือไม่สามารถเข้าครอบครองปรปักษ์ได้ ถือเป็นข้อจำกัดในการได้กรรมสิทธิ์ของเอกชนที่ไม่สามารถใช้ต่อสู้กับรัฐในทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

ไถยุสและจัสติเนียนได้แบ่งทรัพย์สินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินแตกต่างกัน กล่าวคือ ไถยุสจัดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Res Publicae) เป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ อันขึ้นอยู่กับทรัพย์สินมนุษย์สิทธิ และถือว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้เป็นของใครแต่เป็นสมบัติของชุมชน ส่วนจัสติเนียนถือว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินเทวสิทธิ์ที่เป็นของประชาชนโรมันทั้งหมดในฐานะที่เป็นนิติบุคคล<sup>83</sup>

<sup>82</sup> ประชุม โฉมฉาย, *กฎหมายเอกชนเปรียบเทียบเบื้องต้น: จารัตโรมันและแอ่งโกลแซกซอน*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 90-91.

<sup>83</sup> ประชุม โฉมฉาย, *หลักกฎหมายโรมันเบื้องต้น*, หน้า 269.

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การที่ไกยสุถือว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Res Publicae) เป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์อันขึ้นอยู่กับทรัพย์สินมนุษย์สิทธิ เนื่องจากไกยสุมองว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่ประชาชนทุกคนในเมืองมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สิน ถือเป็นสมบัติของชุมชน ดังนั้นจึงเป็นทรัพย์สินที่ผู้ใดจะยึดถือไว้เพื่อตนเป็นการเฉพาะไม่ได้ จัดเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ แต่เพราะมนุษย์หรือประชาชนมีสิทธิใช้สอยในทรัพย์สินดังกล่าวจึงจัดให้เป็นทรัพย์สินภายใต้มนุษย์สิทธิ ส่วนการที่จัดตีเนียนถือว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินเทวสิทธิที่เป็นของประชาชนโรมันทั้งหมด เนื่องจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่เป็นของส่วนรวม แม้จะเป็นของประชาชนโรมันทั้งหมดแต่ก็ไม่สามารถให้ปัจเจกชนผู้ใดยึดถือไว้ได้ จึงจัดเป็นทรัพย์สินเทวสิทธิ อย่างไรก็ตามในการจัดประเภท Res Publicae ที่แตกต่างกันระหว่างไกยสุและจัดตีเนียนต่างก็มีความเหมือนกัน คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประชาชนทุกคนในรัฐนั้น ผู้ใดจะยึดถือไว้เพื่อประโยชน์ของตนผู้เดียวย่อมไม่ได้

(1) ความหมายอย่างกว้างของสาธารณสมบัติของแผ่นดินในยุคสมัยโรมัน

ตามความหมายอย่างกว้าง Res Publicae หมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยแท้และรวมไปถึงเพื่อประโยชน์เอกชนด้วย เช่น กรณีที่รัฐให้สัมปทานอสังหาริมทรัพย์ของรัฐแก่เอกชนอันประกอบด้วยเหมืองแร่ เหมืองหิน แก่เอกชนไปทำ ทำให้รัฐมีรายรับเข้าคลัง ทรัพย์สินที่รัฐนำไปให้สัมปทานแก่เอกชน ประชาชนทั่วไปย่อมไม่อาจเข้าใช้ประโยชน์ได้ เว้นแต่ลูกค้าของผู้รับสัมปทานยอมเข้าใช้ประโยชน์ได้

หลักสำคัญของกฎหมายโรมัน คือ Res Publicae ประเภทที่รัฐให้สัมปทานเอกชนไปทำซึ่งอาจมีเงื่อนไขบางประการ และกลายเป็นทรัพย์สินซึ่งเอกชนถือเอาได้ (Res In Commercio) ในภายหลัง ส่วน Res Publicae ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยแท้ในลักษณะพื้นฐานแล้วไม่สามารถจำหน่ายโอนได้ แต่อย่างไรก็ดี Res Publicae ประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยแท้อาจจะแปรสภาพไปสู่ทรัพย์สินที่ให้สัมปทานแก่เอกชน และในภายหลังโอนให้กับเอกชนได้หากไม่มีการใช้ทรัพย์สินนั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกต่อไป<sup>84</sup>

(2) ความหมายอย่างแคบของสาธารณสมบัติของแผ่นดินในยุคสมัยโรมัน

ตามความหมายอย่างแคบ Res Publicae เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Domain Public) และปัจเจกชนไม่อาจถือเอาได้ เพราะทรัพย์สินเหล่านี้สงวนไว้ให้สมาชิกของรัฐทุกคนมีไว้ใช้ร่วมกัน<sup>85</sup>

Res Publicae มีลักษณะคล้ายสิ่งของหรือบริการสาธารณะ (Public หรือ Social Goods) ทางกรคลัง นักการคลังฝรั่งเศสเรียกสิ่งนี้ว่า Services Collectives Indivisibles รัฐปัจจุบันได้จัดสินค้าและบริการเหล่านี้ให้ประชาชนได้ใช้สอยเป็นประโยชน์ร่วมกัน

<sup>84</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 269.

<sup>85</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 270.

โดยมีหลักสำคัญว่าไม่กีดกันผู้ใดจากการรับประโยชน์ และขณะเดียวกันทุกคนจะปฏิเสธไม่ยอมรับประโยชน์ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมนั้นไม่ได้ เช่น การป้องกันประเทศ เป็นต้น

Public Goods หมายถึงสิ่งของและบริการที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ส่วน Res Publicae อาจรวมไปถึงสิ่งที่เป็นพิชก็ได้ トラバドที่สิ่งนั้นยังตราความเป็นเงินและตอบสนองความต้องการของมนุษย์ได้ Public Goods มีการใช้เช่นเดียวกับ Res Publicae โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน แต่ Public Goods บางอย่างเช่น ทางหลวงในสหภาพยุโรป มีการคิดค่าธรรมเนียมในการใช้ Public Goods มีหลักสำคัญคือรัฐจัดหาสิ่งของและบริการจากภาษีอากร แม้มีค่าธรรมเนียมการใช้แต่ก็มีมุ่งหวังให้คุ้มทุนเหมือนสินค้าและบริการของเอกชน<sup>86</sup>

## 2) ทรัพย์สินของชุมชน (Res Universitatum)

ตามหลักของไคยสุแบ่งแยกให้ Res Universitatum เป็นทรัพย์สินภายใต้มนุษยสิทธิ (Res Humani iuris) อันเป็นทรัพย์สินที่ปัจเจกชนถือเอาได้ แต่จัดระเบียบได้กำหนดให้ Res Universitatum เป็นสมบัติร่วมกันของสมาชิกชาวเมืองจึงเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ เช่น โรงละคร สนามวิ่งแข่ง ที่อาบน้ำของเทศบาลซึ่งให้ชาวเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้น

Res Universitatum มีลักษณะคล้ายกับ Res Publicae คือ เป็นทรัพย์สินของส่วนรวม แต่ Res Universitatum เป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชนนั้นๆโดยเฉพาะไม่รวมถึงชุมชนอื่น

Universitatum ในความหมายอย่างกว้าง อาจเป็นจักรวรรดิหรือโลกทั้งหมดก็ได้ แต่ความหมายอย่างแคบหมายถึงชุมชนในลักษณะต่างๆ ดังนั้น Res Universitatum จึงหมายถึง ทรัพย์สินที่มีได้เป็นของสมาชิกของเมืองคนใดคนหนึ่งแต่เป็นของเมืองโดยส่วนรวมแต่ปัจเจกชนอาจใช้ได้โดยเสรี ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ประชุม โคมฉาย ได้ให้ความเห็นไว้ว่าเมื่อพิจารณาแล้ว Res Universitatum มีลักษณะเช่นเดียวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และยังสามารถใช้ประโยชน์ส่วนบุคคลได้ในลักษณะที่เหมือนสัมปทานของรัฐแต่ในที่นี้เป็นสัมปทานของนิติบุคคล ที่เป็นส่วนย่อยของรัฐ<sup>87</sup>

### 2.2.2.5 ทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อมวลมนุษยชาติ (Res Communes)

ทรัพย์สินร่วม (Res Communes) หมายถึง ทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อมวลมนุษยชาติ เป็นทรัพย์สินที่จัดระเบียบได้แบ่งประเภทขึ้นมาใหม่ ทรัพย์สินร่วมเป็นทรัพย์สินที่ไม่ได้มีไว้เพื่อสังคมใดสังคมหนึ่งหรือในประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะแต่มีลักษณะเป็นสากลที่บุคคลทุกคนมีสิทธิใช้ได้ Res Communes เป็นทรัพย์สินที่จัดระเบียบได้เพิ่มมานอกเหนือจากทรัพย์สินที่ไคยสุได้แบ่งไว้ การแบ่งประเภททรัพย์สินลักษณะนี้ต้องปรับใช้ร่วมกับแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ เนื่องจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินย่อมมีสิทธิเด็ดขาดต่อพื้นดินนั้นและรวมไปถึงบริเวณใต้ดินและเหนือดิน ดังนั้นการใช้ Res Communes บางกรณีจึงขึ้นอยู่กับกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินเอกชน เนื่องจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินย่อมมีสิทธิในผิวดินรวมไปถึงบริเวณใต้ดินและอากาศเหนือที่ดินของตนด้วย บุคคลอื่นไม่มีสิทธิบุกรุกไปยังบริเวณอากาศเหนือที่ดินของเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้

<sup>86</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 271.

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 275-276.

คำว่า “Communes” หมายถึง แต่ละคนอาจใช้ประโยชน์ดังกล่าวได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ซึ่ง Res Communes เป็นทรัพย์สินที่ปัจเจกชนไม่อาจถือเอาได้แต่เป็นทรัพย์สินที่ทุกคนสามารถใช้สอยได้ตามปกติ เช่น อากาศ น้ำ ทะเล เป็นต้น Res Communes ของกฎหมายโรมันจึงมีลักษณะใกล้เคียงกับทรัพยากรร่วมในปัจจุบันนั่นเอง<sup>88</sup>

Res Communes ไม่สามารถเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือชนชาติใดชาติหนึ่งได้ แต่ทั้งนี้ไม่ได้รวมถึงท้องน้ำหรือก้นทะเลซึ่งน่าจะเป็นทรัพย์สินประเภท Res Nullius มากกว่า Lee ได้กล่าวไว้ว่า Res Communes อยู่ในขอบเขตที่หมายถึงโลกทั้งหมด ส่วน Res Publicae คือ รัฐโรมันเท่านั้น แต่ตราบไคที่ Res Communes อยู่ในอาณาจักรโรมัน ผู้บริหารดำเนินการควบคุมภายในรัฐก็จะมีการใช้และควบคุมลักษณะเดียวกันกับ Res Publicae<sup>89</sup>

การแบ่งประเภททรัพย์สินจึงขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น และทรัพย์สินของส่วนรวมรัฐมีอำนาจเพียงดูแลจัดการให้เป็นไปตามสภาพทรัพย์สินแต่ละประเภท นอกจากนี้ในสมัยโรมันยังมีการแบ่งทรัพย์สินออกเป็นอีกหลายลักษณะ เช่น ทรัพย์สินในพาณิชย์ กับทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ทรัพย์สินของรัฐที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ของมหาชน (Res Publicae) กับทรัพย์สินของรัฐที่รัฐถือครองอยู่อย่างเอกชนถือครองทรัพย์สินของตน (Res Fiscii)

### 2.2.3 แนวคิด วิวัฒนาการเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในศตวรรษที่ 14 กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐทรัพย์สินทุกอย่างจึงถือเป็นของกษัตริย์ และเพื่อป้องกันไม่ให้กษัตริย์นำทรัพย์สินไปใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่ายจึงมีการคุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าวโดยการห้ามโอน ซึ่งในภายหลังได้มีการบัญญัติหลักความคุ้มครองนี้อย่างชัดเจนเมื่อปี ค.ศ.1539 ใน Edit de juin และปี ค.ศ.1667 ใน Ordonnance de moulins นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดห้ามมิให้ประชาชนยกอายุความขึ้นต่อผู้กษัตริย์เพื่อแย่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านั้นด้วย<sup>90</sup>

ต่อมาเมื่ออำนาจกษัตริย์ถูกล้มล้างจากการปฏิวัติในปี ค.ศ.1789 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดจากทรัพย์สินทุกอย่างในรัฐเป็นของกษัตริย์ไปสู่ยุคที่ถือว่าทรัพย์สินของส่วนรวมทั้งหลายเป็นของรัฐ สถาปนุ้แทนราษฎรได้บัญญัติประมวลกฎหมายทรัพย์สินแห่งชาติ (Le Code de domaine de la Nation) ในปี ค.ศ.1790 ซึ่งกำหนดให้ทรัพย์สินทั้งหลายของกษัตริย์เปลี่ยนสภาพเป็นทรัพย์สินของชาติเพื่อประโยชน์ของมหาชน และได้มีการพัฒนาแนวคิดในเรื่องความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จากเดิมที่มีแนวคิดที่ทรัพย์สินของรัฐเป็นทรัพย์สินที่ประชาชนใช้ร่วมกันไม่อาจตกเป็นของเอกชนคนใดคนหนึ่งและมีไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชนร่วมกันนั้น ได้ขยายความหมายครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อการบริการสาธารณะด้วย อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างระหว่างทรัพย์สินที่มีเพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกันกับทรัพย์สินที่ใช้เพื่อการบริการสาธารณะก็ไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้

<sup>88</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 271-274.

<sup>89</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 272-275.

<sup>90</sup> André de LAUBADERE, *Traité Elementaire de Droit Administratif*, 5<sup>th</sup> ed. (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970), p. 120 อ้างถึงใน สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 7.



โดยง่าย เช่น โบราณสถานอาจเป็นทั้งทรัพย์สินทั้งสองประเภทดังกล่าว และในปัจจุบันได้มีการแบ่งแยกความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Domaine Public) กับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา (Domaine Privé) ออกจากกันอย่างชัดเจน<sup>91</sup>

### 2.2.3.1 ประเภททรัพย์สินของแผ่นดินในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ปัจจุบันสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการแบ่งทรัพย์สินของแผ่นดินออกเป็น 2 ประเภท คือ<sup>92</sup>

1) Domaine Public หมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์และอยู่ในบังคับของกฎหมายมหาชน

2) Domaine Privé หมายถึง ที่ดินที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ โดยอยู่ในบังคับหลักเกณฑ์ของกฎหมายเอกชน ดังนั้นที่ดินประเภทนี้จึงถูกเอกชนครอบครองปกป้องได้

### 2.2.3.2 หลักเกณฑ์การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องเป็นทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณชนหรือเป็นทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของบริการสาธารณะ โดยลักษณะของทรัพย์สินดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1) ทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณชน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องเป็นทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณชน เช่น ถนนหลวง แม่น้ำ เป็นต้น แต่บางกรณีอาจมีการใช้ประโยชน์ส่วนบุคคลได้ เช่น การอนุญาตหรือการให้สัมปทานในทางสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติอาจมีกฎหมายยกเว้นการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของสาธารณชนได้ เพื่อไม่ให้ระบบสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีขอบเขตที่กว้างเกินไป เช่น ทางชนบท ที่มีการใช้ประโยชน์ของสาธารณชนแต่ถูกกำหนดให้เป็นทรัพย์สินธรรมดาของเทศบาลตามมาตรา 1 แห่งรัฐกำหนด ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ.1959<sup>93</sup>

#### 2) ทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของบริการสาธารณะ

เดิมทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของบริการสาธารณะไม่ได้ยอมรับว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จนกระทั่งในศตวรรษที่ 20 จึงมีแนวคำพิพากษายอมรับว่าทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของบริการสาธารณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้หลักเกณฑ์นี้เกินขอบเขตจนสาธารณสมบัติมีมากเกินไปจนความเหมาะสม ดังนั้นทรัพย์สินที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะต้องเป็นทรัพย์สินที่ต้องนำมาใช้ในการบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เฉพาะของบริการสาธารณะนั้นด้วย

ในกรณีที่สาธารณชนมุ่งประสงค์จะใช้บริการสาธารณะ เช่น ผู้โดยสารรถไฟ ที่ต้องการใช้บริการรถไฟ ไม่ถือว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณชน

<sup>91</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 9.

<sup>92</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 7-10* (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526), หน้า 208.

<sup>93</sup> ตริทศ นิโครธางกูร และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 17.

เพราะการโดยสาธารณรถไฟเป็นการให้บริการสาธารณะของฝ่ายปกครองมิใช่ใช้ทรัพย์สินนั้น จึงถือว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่มีเพื่อประโยชน์ของการบริการสาธารณะ

ตามแนวคำพิพากษาให้ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” ไว้อย่างกว้างว่าหมายถึง กิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ที่ดำเนินการภายใต้อำนาจของนิติบุคคลมหาชน เช่น คดีที่รัฐสภาแห่งรัฐยอมรับว่าที่จอดรถเพื่อผู้ใช้บริการรถไฟ (la S.N.C.F.) เป็นการปรับปรุงคุณภาพการบริการของรถไฟ จึงเป็นทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของบริการสาธารณะของการรถไฟ<sup>94</sup>

### 2.2.3.3 หลักเกณฑ์การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ในการบริการสาธารณะ

ทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของบริการสาธารณะจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

1. มีลักษณะธรรมชาติของทรัพย์สินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือ
2. เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการจัดการพิเศษเฉพาะ เพื่อให้ทรัพย์สินนั้น

มีการใช้ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะนั้น

เงื่อนไขการจัดการพิเศษเป็นเงื่อนไขที่จำกัดขอบเขตของสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ทรัพย์สินทุกประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของบริการสาธารณะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันจะก่อให้เกิดความคุ้มครองกับทรัพย์สินมากเกินไปจนอาจส่งผลกระทบต่อปัจเจกชนได้ ซึ่งการจัดการพิเศษเป็นการผนวกทรัพย์สินเข้ากับสิ่งปลูกสร้างที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยอาจติดตั้งวัสดุอุปกรณ์เพื่อปรับใช้ทรัพย์สินนั้นตามวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะ การจัดการพิเศษอาจเกี่ยวข้องกับลักษณะตามธรรมชาติ หรือโดยสถานที่ตั้งของทรัพย์สินที่จะใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบริการสาธารณะ เช่น ที่พักอาศัยของเจ้าหน้าที่การรถไฟในบริเวณสถานีรถไฟ ที่จอดรถข้างสถานีรถไฟสร้างไว้สำหรับผู้ใช้บริการรถไฟ<sup>95</sup> นอกจากนี้ยังมีบางกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดียอมรับว่ามีการใช้ “ข้อสันนิษฐานการจัดการพิเศษ” เช่น ในคดี Lecocq ลงวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ.1978 เมื่ออาคารที่เป็นกรรมสิทธิ์ของนิติบุคคลมหาชนถูกใช้เป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของบริการสาธารณะ การใช้ประโยชน์นี้สันนิษฐานได้ว่ามีการจัดการพิเศษและสันนิษฐานได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>96</sup>

### 2.2.3.4 ที่มาของสาธารณสมบัติของแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Domaine Public) สาธารณรัฐฝรั่งเศสเกิดขึ้นได้ดังต่อไปนี้<sup>97</sup>

- 1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยธรรมชาติ (Domaine Public Naturel) เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เกิดขึ้นโดยสภาพตามธรรมชาติ ได้แก่

<sup>94</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18

<sup>95</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

<sup>96</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

<sup>97</sup> ธรรมรังสี วรรณโก, ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 5.

(1) การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามธรรมชาติ เช่น การเปลี่ยนแปลงของชายฝั่งทะเล การเปลี่ยนแปลงของแม่น้ำ ลำคลอง ท้องน้ำ เกาะ เป็นต้น

(2) การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นผลมาจากการกำหนดของฝ่ายปกครอง เช่น ทางน้ำไหล ทะเลสาบ เป็นต้น

2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เกิดขึ้นโดยการกำหนดให้เป็น หรือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการกำหนดให้เป็น (Domaine Public Artificiel) มีการกระทำของฝ่ายปกครองที่จัดให้ทรัพย์สินนั้นมีสภาพการใช้หรือมีวัตถุประสงค์ในการใช้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้แก่

(1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ของประชาชน เช่น ถนน ทางด่วน ทางหลวงจังหวัด ทางหลวงท้องถิ่น ท่าเรือพาณิชย์ ท่าเรือประมง เป็นต้น

(2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อบริการสาธารณะ เช่น สนามบิน สถานีรถไฟ เป็นต้น

สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการกำหนดให้เป็นอาจได้มาโดยวิธีการดังต่อไปนี้

1. การได้มาตามกฎหมายแพ่งโดยวิธีการเสียค่าตอบแทน เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยน การจัดสร้าง และการไม่เสียค่าตอบแทน เช่น การให้

2. การได้มาตามกฎหมายมหาชนโดยวิธีการเสียค่าตอบแทน เช่น การเวนคืน และการโอนกิจการของเอกชนเป็นของรัฐ และการได้มาโดยไม่เสียค่าตอบแทน เช่น การได้มาซึ่งอาคารหรือที่ดินที่ไม่มีเจ้าของ ทรัพย์สินที่ริบมาจากผู้กระทำความผิด และมรดกที่ไม่มีผู้รับ

#### 2.2.3.5 การคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมจึงต้องมีการคุ้มครองทรัพย์สินนั้นเพื่อให้คงอยู่ต่อไป ตามกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับการคุ้มครองและดูแลรักษาหลายประการ ดังนี้

1) หลักการห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Inaliénabilité du Domaine Public)

เหตุที่มีการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการห้ามโอนนั้นไม่ใช่เพราะสภาพหรือลักษณะของทรัพย์สินนั้นไม่สามารถโอนได้ แต่เนื่องมาจากทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมจึงจำเป็นต้องมีการคุ้มครองเพื่อให้ทรัพย์สินสามารถคงอยู่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมต่อไป ดังนั้น ลักษณะของการใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงถือเป็นสิ่งสำคัญของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส่วนการห้ามโอนเป็นเพียงผลที่ตามมาเพื่อการประกันสิทธิทางมหาชนให้คงอยู่เท่านั้น หลักการห้ามโอนไม่ใช่หลักเด็ดขาดแต่จะมีลักษณะสัมพัทธ์ (Relative) กับสภาพการใช้อยู่เสมอหลักการห้ามโอนจะมีข้อจำกัดเมื่อทรัพย์สินนั้นยังมีไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้นแต่เมื่อทรัพย์สินหมดสภาพการใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมแล้วย่อมสามารถโอนได้ โดยฝ่ายปกครองจะต้องทำการถอนสภาพก่อนที่จะมีการโอนเสมอ หลักการห้ามโอนกำหนดห้ามไม่ให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมถึงห้ามก่อสิทธิอื่นๆในสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย โดยเฉพาะการก่อทรัพย์สินสิทธิต่างๆ ตาม

กฎหมายแพ่ง (Droit Ree lCivil) เพื่อผลประโยชน์ของเอกชน เช่น สิทธิเก็บกิน การจำยอม<sup>98</sup> หลักการห้ามโอนทำให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจในฐานะเจ้าของทรัพย์สิน (Action Domaniale) เรียกค่าเสียหายจากเอกชนที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ และฝ่ายปกครองยังใช้อำนาจทางปกครองเข้าครอบครองทรัพย์สินเหนือการครอบครองของผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เสมอ<sup>99</sup>

## 2) หลักการไม่มีอายุความ (Inscriptibilité du Domaine Public)

หลักการห้ามอ้างอายุความในปัจจุบันอยู่บนฐานความคิดว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันจึงมีการคุ้มครองห้ามมิให้มีการได้กรรมสิทธิ์โดยอายุความหรือการครอบครองปรปักษ์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หลักการห้ามอ้างอายุความเป็นการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับหลักการห้ามโอนเพราะต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้คงอยู่ต่อไป และมีผลทำให้เอกชนจะอ้างอายุความเพื่อก่อให้เกิดกรรมสิทธิ์ การจำยอม หรือทรัพย์สินอื่นใดเหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ นอกจากนี้ห้ามการครอบครองปรปักษ์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หลักการไม่มีอายุความยังรวมไปถึงกรณีอายุความในการฟ้องเรียกร้องสิทธิด้วย เช่น การฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะไม่มีอายุความ หลักไม่อ้างอายุความจะมีการคุ้มครองที่เข้มงวดกว่าและไม่มีข้อยกเว้นเหมือนเช่นหลักการห้ามโอน<sup>100</sup>

## 3) หลักการห้ามยึด (Insaisissabilité du Domaine Public)

หลักการห้ามยึดทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นหลักที่มีผลต่อเนื่องมาจากหลักการห้ามโอนและหลักการไม่มีอายุความซึ่งมีผลทำให้เอกชนถูกจำกัดสิทธิไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์เหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ นอกจากนี้ หลักการห้ามยึดยังนำมาใช้กับทรัพย์สินของแผ่นดินของรัฐทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา<sup>101</sup>

## 4) ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางอาญา

กฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้การกระทำความผิดใดๆ เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีโทษตามกฎหมายอาญาเพื่อเป็นการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไปที่มีอยู่เหนือทรัพย์สินของรัฐไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ส่วนอำนาจพิเศษในการปกป้องรักษาเรียกว่า “อำนาจดูแลสงวนรักษา” (la poloce de la conservation) เป็นการดูแลรักษาไม่ให้มีการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิชอบ หรือก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นอำนาจดูแลการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เป็นไปด้วยดี ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจจัดการอย่างเต็มที่ตามความเหมาะสมเหนือสาธารณสมบัติ

<sup>98</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 128-130.

<sup>99</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 133.

<sup>100</sup> ตริทศ นิโครธางกูร และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 119.

<sup>101</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 118.

ของแผ่นดินในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้คงอยู่เพื่อประโยชน์สาธารณะต่อไปได้ซึ่งอำนาจนี้เปรียบเสมือนเจ้าของทรัพย์สินปกป้องดูแลทรัพย์สินของตน<sup>102</sup>

#### 5) ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินทางปกครอง

สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะได้รับการคุ้มครองทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับผู้กระทำความผิดทางปกครองได้ซึ่งเป็นการลงโทษทางปกครอง (Sanction Administratif) เช่น การเพิกถอนการอนุญาต การกำหนดเงินเพิ่มจากการไม่กระทำตามที่กฎหมายปกครองกำหนด การห้ามประกอบกิจการ เป็นต้น ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเพิกถอนแก่ฝ่ายปกครองโดยชัดแจ้ง อำนาจของฝ่ายปกครองในการเพิกถอนการอนุญาตก็มีอยู่เสมอเพราะเป็นอำนาจเช่นเดียวกับอำนาจในการอนุญาต นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองยังมีอำนาจคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการรื้อถอนหรือดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขการบุกรุก ในกรณีเร่งด่วนและจำเป็นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ทำให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจได้เองโดยไม่ต้องฟ้องศาล แต่ในบางกรณีฝ่ายปกครองก็ต้องฟ้องขับไล่ผู้บุกรุกต่อศาลก่อน เพื่อให้ศาลมีคำสั่งขับไล่ หรือขอให้ศาลมีคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>103</sup>

#### 2.2.3.6 การใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามวัตถุประสงค์แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน และ การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อการบริหารสาธารณะ โดยลักษณะของการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะเป็นการใช้แบบร่วมกันและการใช้แบบเฉพาะราย

##### 1) การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน

การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนเป็นกรณีที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นได้โดยตรงตามวัตถุประสงค์ของการมีอยู่ของทรัพย์สินนั้น เช่น การขับรถยนต์บนท้องถนน การออกกำลังกายในสวนสาธารณะ ซึ่งการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนจะต้องใช้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเพื่อไม่ให้การใช้ไปกระทบหรือขัดขวางสิทธิในการใช้ของผู้อื่น การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถแบ่งลักษณะของการใช้ได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้ทรัพย์สินแบบร่วมกัน และการใช้ทรัพย์สินแบบเฉพาะราย

##### (1) การใช้ทรัพย์สินแบบร่วมกัน

การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนที่มีลักษณะการใช้แบบร่วมกันจะมีหลักเกณฑ์สำคัญพื้นฐานสามประการ ได้แก่ ประการแรกหลักเสรีภาพ ประชาชนย่อมมีเสรีภาพในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแบบร่วมกัน เว้นแต่ในบางกรณีที่อาจมีข้อจำกัดแต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนเท่านั้น ประการที่สองหลักความเสมอภาค ผู้ใช้ทรัพย์สินที่อยู่ในสถานะเหตุการณ์แบบเดียวกันย่อมสามารถเข้าใช้ทรัพย์สินได้อย่างเท่าเทียมกัน และ ประการที่สามหลักการไม่ต้องเสียค่าตอบแทน เป็นผลต่อเนื่องมาจากหลักเสรีภาพและหลักความเสมอภาคเพราะค่าตอบแทนอาจเป็นปัจจัยทางการเงินที่ทำให้จำกัดโอกาสในการเข้าใช้ทรัพย์สินได้

<sup>102</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 135.

<sup>103</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 146-147.

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนมากขึ้นซึ่งการเรียกเก็บค่าตอบแทนไม่ได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเงิน แต่เพื่อให้มีการเข้าใช้ทรัพย์สินได้อย่างทั่วถึง เช่น การเก็บค่าตอบแทนการใช้ที่จอดรถสาธารณะตามรายชั่วโมงเพื่อป้องกันการผูกขาดการใช้ที่จอดรถ<sup>104</sup>

การใช้ทรัพย์สินแบบร่วมกันเป็นการเข้าใช้สาธารณะสมบัติของแผ่นดินแบบทั่วไป ผู้ใช้ทรัพย์สินจะเป็นบุคคลใครก็ได้โดยใช้ทรัพย์สินตรงตามวัตถุประสงค์สอดคล้องกับสภาพแห่งทรัพย์สินนั้น ประชาชนสามารถเข้าใช้ทรัพย์สินพร้อมๆ กันได้และมีสิทธิในการใช้ทรัพย์สินนั้นเท่าเทียมกัน การใช้ทรัพย์สินจึงต้องไม่เป็นการกีดกันการใช้ของผู้อื่น เนื่องจากเป็นการใช้แบบปกติทั่วไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับสภาพทรัพย์สินจึงไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่รัฐก่อน การใช้แบบร่วมกันจะมีลักษณะการใช้ที่ไม่คงทนยาวนานเป็นการใช้ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น ลักษณะของการใช้แบบทั่วไป เช่น การขับรถยนต์ การออกกำลังกายในสวนสาธารณะ การข้ามสะพานหรือการข้ามทางม้าลาย ส่วนลักษณะการใช้ที่ไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขปกติสำหรับการใช้ทรัพย์สิน เช่น การขับรถแข่งบนท้องถนน การบรรทุกของหนักมากจนทำให้ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ จะไม่สามารถกระทำได้ตามกฎหมาย<sup>105</sup>

## (2) การใช้ทรัพย์สินแบบเฉพาะราย

การใช้สาธารณะสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ร่วมกันที่มีลักษณะการใช้แบบเฉพาะราย จะมีหลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญสามประการ ได้แก่ ประการแรกหลักการต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายปกครองก่อน การได้รับอนุญาตดังกล่าวทำให้ผู้ใช้ทรัพย์สินเป็นผู้มีสิทธิพิเศษดีกว่าประชาชนทั่วไป เพราะการได้รับอนุญาตเป็นการตัดสิทธิของผู้อื่นไม่ให้ใช้ทรัพย์สินนั้นโดยเสรีอีก เช่น การอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตตั้งร้านกาแฟบนทางเท้าก็ย่อมทำให้ไม่สามารถอนุญาตให้ผู้อื่นเข้าใช้พื้นที่ในส่วนที่อนุญาตได้อีก การตั้งแผงหนังสือพิมพ์บนทางเท้า เป็นต้น ฝ่ายปกครองจึงต้องพิจารณาดูแลการใช้ทรัพย์สินลักษณะนี้อย่างเหมาะสมเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบกับสิทธิมหาชนหรือขัดแย้งกับประโยชน์มหาชน ประการที่สองหลักการใช้แบบไม่คงทนถาวร ต้องมีการจำกัดระยะเวลาในการใช้ทรัพย์สินเพื่อรักษาสาธารณะสมบัติของแผ่นดินให้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่ สิทธิของผู้ได้รับอนุญาตคงมีอยู่จนกว่าฝ่ายปกครองจะถอนใบอนุญาตการใช้ทรัพย์สิน ซึ่งฝ่ายปกครองมีอำนาจทางมหาชนในการถอนใบอนุญาตการใช้ทรัพย์สินแบบเฉพาะรายได้เสมอเพื่อประโยชน์ของสาธารณะและฝ่ายปกครองต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชนผู้ได้รับอนุญาต การใช้แบบเฉพาะรายอาจเป็นการใช้แบบไม่ปกติและไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพย์สินนั้นก็ได้ เพราะเอกชนผู้ได้รับอนุญาตเป็นผู้ใช้ทรัพย์สินโดยตรงคนเดียวในทรัพย์สินที่มีเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน เช่น การตั้งแผงขายหนังสือพิมพ์บนทางเท้า หรืออาจมีลักษณะการใช้ทรัพย์สินแบบปกติและมีระยะเวลาการใช้ยาวนาน เช่น การตั้งแผงขายของในตลาดสาธารณะ และประการที่สามหลักการเสียค่าตอบแทนการใช้ ผู้ใช้ทรัพย์สินเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ในสาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้นมากกว่าผู้อื่น ผู้ใช้ทรัพย์สินจึงต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ทรัพย์สินด้วย<sup>106</sup>

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 88-95.

<sup>105</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

<sup>106</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 84, 95-96.

## 2) การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อการบริหารสาธารณะ

การใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อการบริหารสาธารณะเป็นการใช้ทรัพย์สินเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ผู้เข้าใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อการบริหารสาธารณะโดยหลักจึงเป็นฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะนั้นโดยตรง ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และองค์กรมหาชนอิสระรวมถึงรัฐวิสาหกิจต่างๆ เท่านั้น เช่น การใช้อาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ ของทหาร การใช้ที่ทำกรต่างๆ ของราชการ สถานีตำรวจ โรงพยาบาล สถานีรถไฟ สนามบิน เป็นต้น ส่วนประชาชนซึ่งเข้าใช้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำจะเป็นเพียงผู้ใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินลักษณะนี้ทางอ้อมและอาจต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้บริการสาธารณะ

นอกจากนี้ เอกชนผู้ได้รับสัมปทานบริการสาธารณะถือเป็นผู้ใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้โดยตรงด้วย โดยจะต้องได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการจากฝ่ายปกครองก่อนเสมอและจะต้องเสียค่าตอบแทน ฝ่ายปกครองสามารถเพิกถอนการอนุญาตได้เสมอเช่นเดียวกับลักษณะการใช้แบบเฉพาะรายในสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน และผู้ใช้ทรัพย์สินแบบเฉพาะรายจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจพิเศษของผู้จัดทำบริการสาธารณะโดยการใช้ทรัพย์สินจะต้องเป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องได้มาตรฐานตามหน่วยงานของรัฐ การใช้ทรัพย์สินแบบเฉพาะรายลักษณะนี้จะต้องใช้ทรัพย์สินให้สอดคล้องและเป็นประโยชน์แก่กิจการขององค์กร และโดยหลักการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะจะใช้เพื่อประโยชน์อื่นที่มีใช้เพื่อการบริหารสาธารณะโดยตรงไม่ได้ แต่อาจมีข้อยกเว้นให้เอกชนเข้าใช้บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของเอกชนเฉพาะราย เช่น การตั้งธนาคารในมหาวิทยาลัยเพื่อให้เกิดความสะดวกในการถอนเงินฝากเงินของอาจารย์นักศึกษาและบุคลากรในมหาวิทยาลัย การตั้งร้านขายหนังสือและร้านขายอาหารในสถานที่ราชการต่างๆ รวมทั้งการใช้ที่ดินของรัฐที่ยังมิได้ใช้เพื่อการบริหารสาธารณะเพื่อหาประโยชน์ของเอกชนเฉพาะราย ซึ่งตามกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส Code du Domaine de l'État กำหนดให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อการบริหารสาธารณะนั้นได้<sup>107</sup>

### 2.2.3.7 การสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะสิ้นสภาพในกรณี ดังต่อไปนี้<sup>108</sup>

#### 1) การสิ้นสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสภาพธรรมชาติ

สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้จะสิ้นสภาพตามลักษณะธรรมชาติของทรัพย์สิน เช่น ท้องน้ำตื้นเขิน อย่างไรก็ตามกรณีดังกล่าวสามารถกำหนดข้อยกเว้นได้ เช่น ตามกฎหมายฉบับลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.1963 กำหนดว่าแม้ท้องน้ำตื้นเขินก็ยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือมีกฎหมายบัญญัติให้ลำน้ำ ทะเลสาบ คลอง ซึ่งใช้เดินเรือได้ แม้ทรัพย์สินจะมีการเปลี่ยนสภาพก็ต้องออกกฎกระทรวงมาถอนสภาพ ซึ่งกระทรวงที่จะสามารถออกกฎกระทรวงมาเพื่อถอนสภาพจะเป็นกระทรวงที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัสดุและกรวางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจการค้า

<sup>107</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 99-100.

<sup>108</sup> ธรรมรังสี วรรณโก, เรื่องเดิม, หน้า 9.

## 2) การสิ้นสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทโดยการออกคำสั่งถอนสภาพ

สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทโดยการกำหนดให้เป็นจะสิ้นสภาพโดยการออกคำสั่งถอนสภาพ คือ Act juridique de déclassement เสมอ หากไม่มีการออกคำสั่งแม้สภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือการใช้ประโยชน์จะเปลี่ยนไปก็ไม่มีผลทำสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นสิ้นสภาพ เช่น ทางรถไฟแม้ไม่ใช่ก็ไม่สิ้นสภาพหากไม่มีการถอนสภาพก่อน หรือพื้นที่ๆ เคยเป็นสนามบินแม้ต่อมาจะไม่ได้ใช้ประโยชน์ หากยังไม่ถอนสภาพก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งการออกคำสั่งถอนสภาพและหน่วยงานที่รับผิดชอบจะเป็นไปตามกฎหมายในแต่ละเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น

### 2.2.3.8 ผลของการสิ้นสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติของทรัพย์สินหรือเป็นผลมาจากการออกคำสั่งถอนสภาพของทรัพย์สินนั้น ทรัพย์สินดังกล่าวก็ยังอยู่ในความดูแลขององค์กรที่กฎหมายกำหนด การสิ้นสภาพจะเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายเท่านั้นโดยทำให้ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเปลี่ยนสภาพมาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาซึ่งเป็นทรัพย์สินที่รัฐถือครองเหมือนเอกชน (Domain Privé) มีผลให้ทรัพย์สินดังกล่าวสามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้ สามารถยกอายุความขึ้นต่อสู้ได้ และทรัพย์สินนั้นจะไม่ได้รับเอกสิทธิ์ความคุ้มครองตามกฎหมายปกครอง หากมีกรณีพิพาทจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเอกชน จะอ้างกฎหมายอาญาหรือเรียกค่าเสียหายทางปกครองไม่ได้<sup>109</sup>

## 2.2.4 แนวคิด วิวัฒนาการเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ระบบทรัพย์สินส่วนรวมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือว่าทรัพย์สินส่วนรวมเป็นของรัฐ และการเป็นทรัพย์สินมหาชนจะต้องอยู่บนพื้นฐานของทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม แนวคิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีส่วนใหญ่จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับแนวคิดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แตกต่างกันในเรื่องของการไม่นำหลักส่วนควบในทางแพ่งมาใช้ในทรัพย์สินของแผ่นดิน และในเรื่องความหมายของคำว่าทรัพย์สินในทางมหาชนที่แตกต่างกับความหมายทางแพ่ง โดยทรัพย์สินมหาชนจะคำนึงถึงเพียงว่าทรัพย์สินดังกล่าวต้องมีอยู่เพื่อประโยชน์มหาชน

### 2.2.4.1 ทรัพย์สินของแผ่นดินในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การแบ่งทรัพย์สินของรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หากแบ่งทรัพย์สินมหาชนตามความหมายอย่างกว้างจะหมายถึงทรัพย์สินของฝ่ายปกครองทุกชนิดที่ใช้ดำเนินการบริหารงานของฝ่ายปกครองไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ได้แก่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐ ทรัพย์สินทางปกครอง และทรัพย์สินมหาชนที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ส่วนการแบ่งตามความหมายอย่างแคบจะหมายถึงทรัพย์สินทางปกครอง และทรัพย์สินมหาชนที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น<sup>110</sup> แม้จะแบ่งทรัพย์สินออกเป็นสามประเภท แต่เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์การใช้ทรัพย์สินแล้วก็มีลักษณะเดียวกันกับการแบ่งทรัพย์สินของแผ่นดินใน

<sup>109</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10.

<sup>110</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16.



สาธารณรัฐฝรั่งเศส กล่าวคือ ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐมีลักษณะการใช้ทรัพย์สินเหมือนทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ส่วนทรัพย์สินทางปกครองและทรัพย์สินมหาชนที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันมีลักษณะการใช้ทรัพย์สินเหมือนสาธารณสมบัติของแผ่นดินในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งทรัพย์สินของรัฐที่เป็นเครื่องมือของรัฐ ดังนี้

#### 1) ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐ (Finanzvermögen)

ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐเป็นทรัพย์สินของรัฐที่อยู่ในความปกครองดูแลของหน่วยงานรัฐ หรือเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทรัพย์สินประเภทนี้ ไม่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ในทางปกครองระหว่างรัฐและประชาชน (Verwaltungsrechtsverhältnis) เช่น โรงงานของรัฐ เงินคงคลัง เงินทุนต่างๆ เอกสารสิทธิต่างๆ ที่ดินสำรอง เป็นต้น<sup>111</sup> โดยทั่วไปจะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การได้มาซึ่งทรัพย์สิน ภาระหน้าที่ผูกพัน การซื้อขาย หรือการให้เช่าทรัพย์สินประเภทนี้หากมีข้อพิพาทจะต้องนำคดีสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะจะมีการบังคับคดีทางแพ่งกับทรัพย์สินประเภทนี้ได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเอง (Gemeinderecht)<sup>112</sup> มาตรา 127 แห่งมลรัฐบาเดิน-วูเทมแบร์ก กำหนดให้มีการบังคับคดีทางแพ่งกับองค์กรปกครองตนเองได้ แต่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจการทางกฎหมายซึ่งจะกำหนดว่าทรัพย์สินใดบ้างที่จะถูกบังคับคดีและจะให้ขายทอดตลาดเวลาได้ ซึ่งวิธีการบังคับคดีให้เป็นไปตามวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ทั้งนี้จะดำเนินคดีล้มละลายไม่ได้ ดังนั้นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐจะไม่อยู่ในขอบเขตของทรัพย์สินในทางปกครอง

#### 2) ทรัพย์สินทางปกครอง (Verwaltungsvermögen)

ทรัพย์สินทางปกครอง คือ ทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองเป็นเจ้าของหรือมีกรรมสิทธิ์ตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง แบ่งออกเป็นสองประเภทคือ ประเภทแรก ทรัพย์สินที่มีเงื่อนไขพิเศษในทางกฎหมายมหาชนที่ให้ประชาชนมีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเหล่านั้นได้ เช่น อาคารสถานที่หน่วยงานของรัฐ สถานที่ให้บริการต่างๆ ของรัฐ ถนนหนทาง ที่จอดรถ ทางน้ำ โรงพยาบาลของรัฐ โรงเรียนของรัฐ ห้องสมุดประชาชน เป็นต้น และประเภทที่สอง ทรัพย์สินที่ไม่มีเงื่อนไขพิเศษทางกฎหมายมหาชนที่ให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีไว้ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ประโยชน์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในหน้าที่ของตน ทรัพย์สินประเภทนี้จะไม่มิตอบทหาหน้าที่นิติสัมพันธ์ในทางปกครองระหว่างรัฐกับประชาชน เช่น อาคารที่ทำการของฝ่ายปกครอง เครื่องมือที่ใช้ในการดับเพลิง เป็นต้น

<sup>111</sup> Georg-Christoph von Unruh, *Grundkurs Öffentliches Recht*, 2<sup>nd</sup> ed. (N.p.: n.p., n.d.), p. 149. ; Günter Püttner, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3<sup>rd</sup> ed. (N.p.: n.p., n.d.), pp. 122-123 อ้างถึงใน กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 306.

<sup>112</sup> Carl Creifelds, *Rechtswörterbuch*, 6<sup>th</sup> ed. (N.p.: n.p., n.d.), p. 843 อ้างถึงใน กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 306.

### 3) ทรัพย์สินมหาชนที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน (Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch)

ทรัพย์สินมหาชนที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันอาจเป็นการใช้ร่วมกันจากเหตุผลตามสภาพธรรมชาติของทรัพย์สินนั้น หรือด้วยเหตุผลที่มีการใช้เป็นพิเศษโดยประชาชน<sup>113</sup> การใช้ร่วมกันเป็นการใช้ที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าใช้ทรัพย์สินนั้นได้ด้วย เช่น ชายหาด ทางน้ำ ทางสาธารณะ ถนน สะพาน เป็นต้น แต่การใช้จะอยู่ภายใต้ขอบเขตบางอย่าง เช่น สมาชิกของโบสถ์จึงจะใช้โบสถ์ได้<sup>114</sup>

#### 2.2.4.2 ความหมายของทรัพย์สินมหาชน

คำนิยามของคำว่า “ทรัพย์สิน” ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในทางมหาชนและทางแพ่งมีความหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในทางแพ่ง “ทรัพย์สิน” หมายถึง วัตถุที่มีรูปร่าง ส่วนในทางมหาชน “ทรัพย์สินมหาชน” หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินอาจไม่จำเป็นต้องเป็นวัตถุที่มีรูปร่างเพราะการเป็นทรัพย์สินมหาชนจะคำนึงเพียงว่าทรัพย์สินนั้นมีอยู่เพื่อประโยชน์มหาชนหรือไม่ เช่น น้ำที่ไหล พื้นที่ในอากาศที่อยู่เหนือเขตแดนเท่าที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ พลังงานไฟฟ้า และทรัพย์สินมหาชนไม่จำเป็นต้องอยู่ในกรรมสิทธิ์ของฝ่ายปกครองเสมอไป<sup>115</sup> ทรัพย์สินมหาชนจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายในเรื่องทรัพย์สินหรือส่วนควบตามกฎหมายแพ่ง<sup>116</sup>

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งความหมายของทรัพย์สินมหาชน (Öffentliche Sachen) ออกเป็นตามความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ทรัพย์สินของฝ่ายปกครองทุกชนิดซึ่งมีไว้เพื่อดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ทรัพย์สินมหาชนตามความหมายอย่างกว้างจึงได้แก่ ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐ (Finanzvermögen) ทรัพย์สินทางปกครอง (Verwaltungsvermögen) และทรัพย์สินมหาชนที่ใช้เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน (Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch) ส่วนทรัพย์สินมหาชนในความหมายอย่างแคบ หมายถึง ทรัพย์สินทางปกครอง และทรัพย์สินมหาชนที่ใช้เพื่อประโยชน์อันร่วมกันเท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐ<sup>117</sup>

#### 2.2.4.3 ที่มาของของทรัพย์สินมหาชน

ทรัพย์สินมหาชนเกิดขึ้นได้ ดังกรณีต่อไปนี้<sup>118</sup>

- 1) เกิดขึ้นโดยสภาพตามธรรมชาติ เช่น ทางน้ำ ชายหาด เป็นต้น
- 2) เกิดขึ้นโดยการสร้างขึ้นหรือถูกจัดหามา เช่น เช่น อาคารเรียน ที่ว่าการจังหวัด ทรัพย์สินลักษณะนี้เป็นการจัดสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ใช้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จึง

<sup>113</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 10.

<sup>114</sup> ธรรมรังสี วรรณโก, *เรื่องเดิม*, หน้า 17.

<sup>115</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 15.

<sup>116</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 10.

<sup>117</sup> ธรรมรังสี วรรณโก, *เรื่องเดิม*, หน้า 16.

<sup>118</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 18-19.

ทำให้ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินมหาชน และมีวัตถุประสงค์ภายใต้หลักการทางกฎหมายพิเศษซึ่งเป็นหลักที่ใช้สำหรับทรัพย์สินมหาชน

#### 2.2.4.4 การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินมหาชน

ลักษณะของการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินมหาชนจะเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม แปรลักษณะการใช้ประโยชน์ได้ ดังนี้

##### 1) การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินมหาชนที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

การใช้ทรัพย์สินมหาชนร่วมกันเป็นการการใช้ทรัพย์สินสำหรับบุคคลทุกคน จึงไม่สามารถใช้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคลได้ แต่ขอบเขตการใช้ประเภทนี้อาจมีเงื่อนไขภายใต้ขอบเขตที่จำกัด เช่น การใช้โบลต์ผู้ที่เป็นสมาชิกของโบลต์ทุกคนสามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นได้ แต่เงื่อนไขที่ต้องเป็นสมาชิกอาจจะขัดขวางบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของโบลต์ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ไม่ได้ขัดแย้งต่อคำว่า “การใช้ร่วมกัน” ทรัพย์สินมหาชนจะมีชนิดและขอบเขตการใช้ร่วมกันแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การใช้ร่วมกันจึงผูกพันตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดโดยกฎหมายหรือจากสภาพของทรัพย์สินมหาชนนั้น ดังนั้นการใช้ร่วมกันต้องรักษาให้อยู่ภายในขอบเขตของเจตจำนงค์การใช้ร่วมกัน (Gemeinverträglichkeit) หมายถึง การไม่อนุญาตให้ใช้ทรัพย์สินมหาชนไปในทางที่ผิดซึ่งทำให้บุคคลอื่นเสียหาย เว้นแต่ความเสียหายเพียงชั่วคราวที่เกิดจากการใช้นั้นเป็นกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภายนอกของทรัพย์สินมหาชนในทุกกรณีถือเป็นการใช้ที่เกินขอบเขต<sup>119</sup>

ส่วนการเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้ทรัพย์สินไม่ถือเป็นการขัดแย้งกับลักษณะของการใช้ร่วมกัน การเก็บค่าธรรมเนียมไม่ได้จำกัดลักษณะของการใช้ร่วมกัน แต่เป็นวัตถุประสงค์ในด้านกรคลังเท่านั้น ในเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมมีความเห็นของแนวคิดอีกฝ่ายว่าการใช้ร่วมกันโดยสภาพไม่ควรมีการเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ อย่างไรก็ตาม การเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้ทางได้แพร่หลายตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 19 และได้ถูกยกเลิกมาโดยลำดับ โดยบางกรณีเกิดจากเหตุผลพิเศษ เช่น ภาษีการนำเข้ารถยนต์จึงทำให้ค่าธรรมเนียมในการใช้ทางควรถูกยกเลิกไป ในปัจจุบันความเห็นทางด้านนิติบัญญัติสมัยใหม่เห็นว่าไม่มีความขัดแย้งกันระหว่างลักษณะของการใช้ร่วมกันกับการเก็บค่าธรรมเนียม อย่างไรก็ตามทรัพย์สินมหาชนอาจมีการใช้ในกรณีพิเศษซึ่งผู้ใช้จะต้องขออนุญาตและเสียค่าธรรมเนียม<sup>120</sup>

##### 2) การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินทางปกครอง (Windmung)

ประชาชนจะสามารถใช้สอยทรัพย์สินทางปกครองได้จะต้องขึ้นอยู่กับรัฐ อนุญาตให้ประชาชนมีสิทธิอันชอบธรรมในการใช้ทรัพย์สินทางปกครองนั้นได้ ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์สองประการ ได้แก่ ประการแรกต้องมีตัวทรัพย์สินนั้น เช่น ถนน ทางเท้า สถานีรถไฟ เป็นต้น

<sup>119</sup> Ernst FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* (N.p.: n.p., n.d.), pp. 392-393 อ้างถึงใน ธรรมรังสี วรรณโก, *เรื่องเดิม*, หน้า 18.

<sup>120</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์, “ทรัพย์สินทางปกครองในกฎหมายเยอรมัน,” ใน *อาจารย์บุษยา หนังสือรวบรวมบทความทางวิชาการเพื่อเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม* (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2538) อ้างถึงใน ธรรมรังสี วรรณโก, *เรื่องเดิม*, หน้า 18.

และประการที่สองทรัพย์สินทางปกครองในทางนิตินัยมีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ซึ่งจะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในทรัพย์สินทางปกครองจะสิ้นสุดลงเมื่อขาดหลักเกณฑ์ในข้อใดข้อหนึ่งไป การอนุญาตดังกล่าวในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเรียกว่า “Windmung” แปลว่า การอุทิศ หากทรัพย์สินทางปกครองได้สิ้นสลายไป หรือรัฐได้ยกเลิกการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพย์สินทางปกครองนั้นก็เป็นการยกเลิกการอุทิศ “Entwidmung”<sup>121</sup>

รัฐจะเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตของลักษณะของการใช้ทรัพย์สินทางปกครองว่ารัฐอุทิศให้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ในกรณีปกติทั่วไปจะมีการอนุญาตให้ใช้ทรัพย์สินทางปกครองไว้ในกฎหมาย<sup>122</sup> แต่บางกรณีก็ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษเพียงแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งว่าทรัพย์สินทางปกครองมีไว้เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะก็เพียงพอแล้ว<sup>123</sup> ลักษณะของการอนุญาตให้ประชาชนเข้าใช้ทรัพย์สินทางปกครองได้มีดังนี้

(1) การกำหนดวัตถุประสงค์การใช้โดยชัดแจ้งเป็นกฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยการรถไฟ (Allgemeines Eisenbahngesetz vom 29. März 1951) มาตรา 2 (1) กำหนดว่าการรถไฟมีไว้เพื่อประโยชน์แห่งการจราจรสาธารณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกคนได้ใช้ประโยชน์ในการโดยสารเดินทางหรือขนส่งของ เป็นต้น ทรัพย์สินของการรถไฟจึงมีการกำหนดเอาไว้ชัดแจ้งในกฎหมายของการรถไฟสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

(2) การกำหนดวัตถุประสงค์การใช้ไว้ในกฎหมายอนุบัญญัติ (Verordnung) หรือในข้อบัญญัติองค์การปกครองตนเอง (Satzung) เช่น การใช้สถานที่ต่างๆ หรือสถานบริการขององค์การปกครองตนเอง ได้แก่ สนามกีฬา สระว่ายน้ำ เป็นต้น

(3) การกำหนดวัตถุประสงค์การใช้ที่เป็นไปตามกฎหมายจารีตประเพณี (Gewohnheitsrecht) เช่น ชายหาด ในกรณีของชายหาดนั้นส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นทรัพย์สินทางปกครองตามธรรมชาติ หรืออาจเกิดจากการตกลงกันในสัญญาทางปกครอง หรืออาจอยู่ในรูปนิติกรรมทางปกครองก็ได้ กรณีที่อยู่ในรูปแบบนิติกรรมทางปกครองรัฐมีความผูกพันที่จะดำเนินการให้ผู้รับนิติกรรมทางปกครองได้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินทางปกครองนั้น โดยเป็นการอนุญาตให้ใช้ทรัพย์สินทางปกครองเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะพิเศษ เนื่องจากไม่ได้กำหนดตัวผู้รับนิติกรรมทางปกครองไว้จึงถือเป็นคำสั่งทั่วไป (Allgemeinverfügung)<sup>124</sup>

<sup>121</sup> กมลชัย รัตนสกาวงค์, **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 307-308.

<sup>122</sup> มาตรา 2 BFStRG บัญญัติเฉพาะเจาะจงในกรณีที่ให้สิทธิแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ติดกับถนนเท่านั้นที่จะใช้สิทธิบางอย่างเป็นพิเศษเมื่อเปรียบเทียบกับคนทั่วไป; *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 309.

<sup>123</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 309.

<sup>124</sup> มาตรา 35 VwVfG; กมลชัย รัตนสกาวงค์, “องค์ประกอบนิติกรรมทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน,” *วารสารนิติศาสตร์* 17 (2530): 45 อ้างถึงใน กมลชัย รัตนสกาวงค์, **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**, หน้า 308-309.

### 3) การใช้ทรัพย์สินทางปกครองเพื่อการบริการสาธารณะ

ทรัพย์สินทางปกครองเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ ตามกฎหมายปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งลักษณะการให้เอกชนใช้ทรัพย์สินทางปกครองหรือทรัพย์สินมหาชนเป็นสองประเภท ได้แก่ การใช้ทรัพย์สินทางปกครองแบบปกติธรรมดาทั่วไป และการใช้ทรัพย์สินทางปกครองในกรณีพิเศษ ดังนี้

#### (1) การใช้แบบทั่วไป (Normale Benutzung)

การใช้แบบทั่วไป เป็นลักษณะการใช้เพื่อเข้ารับบริการสาธารณะแบบปกติตามลักษณะและวัตถุประสงค์ของทรัพย์สินนั้น เช่น ถนนสาธารณะ ทางเดินสาธารณะ ซึ่งถนนหรือทางสาธารณะต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อการเดินทางคมนาคม แต่ไม่ใช่เพื่อการค้าขายบนถนนหนทางเหล่านั้น การใช้ทรัพย์สินลักษณะนี้ประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ไม่ต้องขออนุญาตการใช้และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ แก่รัฐ แต่การใช้จะต้องอยู่ภายในขอบเขตการใช้โดยปกติทั่วไป ไม่ใช่เกินขอบเขตของตนจนไปกระทบสิทธิของผู้อื่น จึงจะเป็นการใช้ที่กฎหมายยอมรับและคุ้มครองให้เอกชนใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินทางปกครองนั้นได้ ทั้งนี้ลักษณะและขอบเขตของการใช้ทรัพย์สินจะเปลี่ยนแปลงตามสภาพวัตถุประสงค์ของการบริการสาธารณะที่หน่วยงานแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบอยู่

การใช้ทรัพย์สินทางปกครองโดยทั่วไป บางกรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์จะสามารถใช้ทรัพย์สินทางปกครองนั้นๆ ได้มากกว่าบุคคลทั่วไป เรียกว่า “Anliegergebrauch” ซึ่งเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้ทรัพย์สินทางปกครองที่กว้างขึ้นให้แก่บุคคลบางกลุ่ม เช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ติดกับถนนหรือทางน้ำจะสามารถใช้ทรัพย์สินทางปกครองนั้นๆ ได้มากกว่าบุคคลทั่วไป เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพย์สินทางปกครองนั้นเป็นพิเศษมากกว่าบุคคลทั่วไป เช่น การจอดรถบนถนนชั่วคราวเพื่อนำรถยนต์ของตนเข้ามาจอดในบ้าน การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินทางปกครองที่เพิ่มขึ้นนี้ผู้ใช้ไม่ต้องขออนุญาตและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ เป็นพิเศษให้แก่รัฐ แต่การใช้ดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้ทรัพย์สินทางปกครองได้รับความเสียหายหรือไม่เป็นภาระแก่ผู้อื่นจนเกินสมควรแก่เหตุ<sup>125</sup>

#### (2) การใช้แบบพิเศษ (Sonderbenutzung)

การใช้แบบพิเศษ เป็นลักษณะการใช้ที่ได้รับอนุญาตเป็นกรณีพิเศษเป็นการใช้เกินขอบเขตที่รัฐอุทิศให้ใช้โดยปกติทั่วไป แต่จะต้องไม่เป็นการรบกวนการใช้ทรัพย์สินทางปกครองแบบทั่วไปของเอกชนอื่นจนเกินสมควรแก่เหตุ ดังนั้น การใช้ในลักษณะนี้จึงไม่อาจเข้าใช้ได้โดยพลการ ผู้ใช้จะต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนเสมอและชำระค่าธรรมเนียมเพื่อการใช้ โดยอาจจะตกลงกันในรูปสัญญาทางแพ่งกับฝ่ายปกครอง เช่น สัญญาเช่า เป็นต้น ตัวอย่างการใช้ทรัพย์สินทางปกครองในกรณีพิเศษ เช่น การตั้งร้านถ่ายรูปในพิพิธภัณฑ์ เป็นการใช้แบบเฉพาะรายโดยเอกชนที่มีสิทธิจากการได้รับอนุญาตในสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อการบริการสาธารณะขนานไปกับการใช้แบบเฉพาะรายในสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน และการได้รับสัมปทานในการใช้ (Benutzungsverleihung) เป็นการใช้ลักษณะพิเศษที่ก่อให้เกิดสิทธิในการใช้แบบถาวร โดยมีหรือไม่มีกำหนดเวลาซึ่งไม่อาจถูกเพิกถอนได้ง่ายๆ ผู้ที่ได้รับอนุญาตจะมีสิทธิพิเศษ

<sup>125</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 310.

ที่ได้รับจากฝ่ายปกครองในลักษณะของสิทธิเอกชน (droits privés durment acquis หรือ wohlerworbene Privatrechte)<sup>126</sup>

เคยมีคดีเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินทางปกครอง มีข้อเท็จจริงว่า พนักงาน A เป็นลูกจ้างของไนต์คลับแห่งหนึ่ง ได้แจกจ่ายกระดาษโฆษณาของไนต์คลับดังกล่าวแก่ผู้เดินผ่านไปมาบริเวณหน้าสถานีรถไฟโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ถนนเป็นกรณีพิเศษ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสั่งให้ A เลิกแจกจ่ายกระดาษโฆษณา เจ้าของไนต์คลับเห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ถูกต้อง เพราะถนนมีไว้ให้ทุกคนใช้ประโยชน์ กรณีตามปัญหาเป็นการใช้ถนนหรือทางเท้าที่มีใช้เพื่อการจราจร และไม่อยู่ในขอบเขตของการใช้ตามปกติทั่วไป เช่น การเดินเล่น หรือหยุดเดินพักทนายคนรู้จัก การแจกจ่ายกระดาษโฆษณาเป็นการใช้ทรัพย์สินทางปกครองที่เกินขอบเขตที่ใช้กันตามปกติ จึงเป็นการใช้ในกรณีพิเศษ (Sonderbenutzung) A จะต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมด้วย (BverwGE 35, 326 ff.)<sup>127</sup>

#### 2.2.4.5 การสิ้นสุดสภาพของทรัพย์สินมหาชน

การสิ้นสุดของทรัพย์สินมหาชนสามารถสิ้นสุดได้ ดังกรณีต่อไปนี้

1) โดยการสิ้นสุดสภาพของทรัพย์สินนั้นเอง ทรัพย์สินมหาชนที่เกิดขึ้นโดยสภาพตามธรรมชาติ เช่น ทางน้ำ ชายหาด ย่อมไม่สามารถถูกยกเลิกสภาพนั้นได้ แต่คุณสมบัติของการเป็นทรัพย์สินมหาชนนั้นอาจสูญสิ้นไปได้ตามสภาพธรรมชาติ เช่น เขื่อนริมแม่น้ำถูกพัดพาไป<sup>128</sup>

2) โดยการยกเลิกโดยกฎหมาย ทรัพย์สินมหาชนที่เกิดโดยการสร้างหรือกำหนดวัตถุประสงค์โดยกฎหมาย จะยกเลิกการเป็นทรัพย์สินมหาชนนั้นได้โดยการออกกฎหมาย การก่อตั้งและการยกเลิกเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่มีผู้รับการกระทำ ดังนั้น จึงไม่มีผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ในทางกฎหมาย บุคคลที่สามจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ทรัพย์สินมหาชนนั้นดำรงอยู่ต่อไป การยกเลิกทรัพย์สินมหาชนจึงเป็นดุลยพินิจที่ไม่ถูกจำกัดโดยกฎหมาย<sup>129</sup>

#### 2.2.5 แนวคิด วิวัฒนาการเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินตามกฎหมายไทย

ในสมัยสุโขทัย มีหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงว่า “ป่าหมากป่าพลูในเมืองนั้น ใครทำไต่ให้ไว้แก่มัน” และมีบันทึกว่า ตระพังโพนเป็นหนองน้ำสาธารณะของทุกคนเท่านั้น<sup>130</sup> แสดงให้เห็นว่าแม้ในสมัยนั้นจะปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่หากราษฎรผู้ใดที่ทำมาหากินทำให้เกิดประโยชน์ในที่ดิน กษัตริย์ก็จะให้สิทธิในการใช้ที่ดินนั้นแก่ผู้ที่ทำมาหากินอยู่อาศัยได้

<sup>126</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 99.

<sup>127</sup> กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*, หน้า 311.

<sup>128</sup> ธรรมรังสี วรรณโก, *เรื่องเดิม*, หน้า 19.

<sup>129</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 19.

<sup>130</sup> หลวงสุทิวาทัศนฤทธิ, *คำบรรยายประวัติศาสตร์ชั้นปริญญาโท* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 146 อ้างถึงใน สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 12.

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ระบบการปกครองในยุคนี้กษัตริย์มีอำนาจสูงสุดและเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด อย่างไรก็ตาม กฎหมายในสมัยนั้นหากเอกชนได้รับอนุญาตก็สามารถมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้

ต่อมาเมื่อประมาณปี พ.ศ.2363 ชาติตะวันตกได้ขยายบทบาทเข้าสู่ทวีปเอเชียรวมทั้งประเทศไทย เพื่อป้องกันการถูกล่าอาณานิคมจากชาติตะวันตกประเทศไทยจึงได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นระบบ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ระบบการถือครองทรัพย์สินจึงมีการเปลี่ยนแปลง โดยเปิดโอกาสให้หลายฝ่ายสามารถถือครองและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินต่างๆ ได้ ผู้ถือครองทรัพย์สินในยุคหลังนี้มีทั้งรัฐ วัด ศาสนา และเอกชน จึงได้มีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพย์สินที่ถือครองโดยเอกชนและทรัพย์สินที่ไม่ได้ถือครองโดยเอกชน<sup>131</sup>

#### 2.2.5.1 ประเภททรัพย์สินของแผ่นดินในประเทศไทย

ทรัพย์สินของแผ่นดิน หมายถึง ทรัพย์สินทุกชนิดที่รัฐเป็นเจ้าของไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ได้แก่ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การแบ่งประเภททรัพย์สินของแผ่นดินนั้นก็เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการทรัพย์สิน การนำทรัพย์สินไปใช้ การจัดเก็บเพื่อให้เป็นระบบไม่เกิดการซ้ำซ้อนกันในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงเพื่อให้ทราบสถานะทางกฎหมายและความคุ้มครองของทรัพย์สินนั้นๆ

ทรัพย์สินของแผ่นดินในประเทศไทยแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ<sup>132</sup> คือ

1. ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา
2. สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นที่ดินสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้<sup>133</sup>

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า
2. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
3. ที่ดินที่ใช้ในราชการหรือหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งแบ่งตามองค์กรภาครัฐได้ดังนี้
  - 1) ที่ดินของส่วนราชการ
    - (1) ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
    - (2) ราชการส่วนท้องถิ่น

<sup>131</sup> สุนทรียา เหมือนพวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 15.

<sup>132</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, *กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน* (กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินต์ติ้ง (ประเทศไทย), 2551), หน้า 104.

<sup>133</sup> ธรรมรังสี วรรณโก, *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน*, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2550), หน้า 4-5.

## 2) ที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ

- (1) ที่ดินของรัฐวิสาหกิจ
- (2) ที่ดินขององค์การมหาชน

## 2.2.5.2 ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่งของรัฐที่มีความสำคัญต่อประเทศ แม้จะไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์โดยตรงเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนหรือในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ก็เป็ทรัพย์สินที่รัฐใช้เพื่อหารายได้โดยนารายได้นั้นมาดำเนินภารกิจบริหารกิจการรัฐให้ต่อเนื่องไปได้

## 1) ความหมายของทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หมายถึง ทรัพย์สินของรัฐประเภทหนึ่งที่รัฐนำมาใช้ประโยชน์โดยอ้อมเพื่อนารายได้มาบริหารกิจการรัฐ รัฐจะถือครองทรัพย์สินประเภทนี้เหมือนเอกชนยึดถือทรัพย์สินของตนตามกฎหมายแพ่ง มีน้กกฎหมายหลายท่านได้ให้ความหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินไว้ เช่น

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ให้ความเห็นไว้ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา คือทรัพย์สินที่แผ่นดินถือไว้ในฐานะความเป็นอยู่เสมือนบริษัทเอกชนใหญ่ มีทรัพย์สินไว้จำหน่ายจ่ายโอนทำผลประโยชน์หากำไรเข้าท้องพระคลังหลวง<sup>134</sup>

ศาสตราจารย์บัญญัติ สุชีวะ ให้ความเห็นว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา คือทรัพย์สินทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นของรัฐ เช่น รถยนต์ของหลวง หนังสือกระดาษของทางราชการ ที่ดินราชพัสดุซึ่งให้เอกชนเช่า ทรัพย์สินที่ศาลสั่งริบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 32, 33, 34 เป็นต้น ทรัพย์สินของแผ่นดินย่อมมีลักษณะเช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน คือ อาจโอนกันได้ตามธรรมดา อาจเข้าครอบครองปรปักษ์ได้ตามกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1382 เพียงแต่มาตรา 1307 ห้ามมิให้ยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น<sup>135</sup>

## 2) หลักเกณฑ์ในการเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

(1) ต้องเป็นทรัพย์สินที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์ เช่น ทรัพย์สินที่ถูกทิ้งหรือไม่มีเจ้าของ มรดกที่ไม่มีทายาท เป็นต้น หรือสังหาริมทรัพย์ เช่น เครื่องใช้ในงานราชการ ปากกา กระดาษ แก้ว เป็นต้น โดยฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจการของรัฐ

<sup>134</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, *เรื่องเดิม*, หน้า 104.

<sup>135</sup> บัญญัติ สุชีวะ, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์*, พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพฯ: พลสยามพริ้นติ้ง (ประเทศไทย), 2553), หน้า 121.



(2) รัฐมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินประเภทนี้ในลักษณะเช่นเดียวกับที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนตามกฎหมายแพ่ง ดังนั้นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจึงสามารถโอนให้กันได้ตามวิธีธรรมดา สามารถอายุความขึ้นต่อสู้ได้และครอบครองปรปักษ์ได้<sup>136</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อทรัพย์สินประเภทนี้เป็นของรัฐและยังคงมีไว้เพื่อประโยชน์ของประเทศจึงยังมีการคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอยู่ และการคุ้มครองนี้ทำให้ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดามีความแตกต่างจากทรัพย์สินของเอกชน คือ การห้ามมิให้ยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307<sup>137</sup>

(3) ต้องไม่ใช่ทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

3) ที่มาของทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา มีที่มาได้หลายทาง ดังต่อไปนี้

(1) โดยทางนิติกรรม

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอาจเกิดจากนิติกรรมที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น เช่น การจัดซื้อ จัดจ้าง หรือจัดหาพัสดุ และยังรวมถึงกรณีที่มีผู้อุทิศให้

ถ้ารัฐได้ที่ดินมาโดยเหตุอื่น เช่น ผู้ยกที่ดินให้แก่รัฐเพื่อทำประโยชน์ เมื่อรัฐได้รับการอุทิศให้ไว้แล้วมีผลทำให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของรัฐทันที หากรัฐยังไม่ได้นำที่ดินนั้นมาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินนั้นจะมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมด้ายังไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>138</sup> การจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินนั้นจึงกระทำได้ตามกฎหมายแพ่งเนื่องจากทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่มีกฎหมายคุ้มครองเรื่องการห้ามโอน เมื่อรัฐได้ใช้ทรัพย์สินที่อุทิศเพื่อประโยชน์ส่วนรวมแล้วทรัพย์สินนั้นจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย อย่างไรก็ตามหากทรัพย์สินที่อุทิศให้นั้นมีเงื่อนไขในการอุทิศให้ โดยมีข้อกำหนดว่าหากไม่กระทำตามเงื่อนไขภายในเวลาที่กำหนดผู้อุทิศสามารถเรียกคืนทรัพย์สินที่อุทิศได้ หากฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ฝ่ายปกครองก็ต้องคืนทรัพย์สินที่อุทิศนั้นให้แก่เจ้าของเดิม

<sup>136</sup> มาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้ด้วยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปีไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์”

<sup>137</sup> มาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

<sup>138</sup> กรมธนารักษ์, กองรักษาที่หลวง, **ราชพัสดุ ว่าด้วยที่ดินราชพัสดุ** (พระนคร: โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, 2513), หน้า 14-15.

## (2) โดยการยึดทรัพย์

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาสามารถได้มาโดยการยึดทรัพย์ อาจเป็นการยึดแทนหนี้ที่ค้างชำระ เช่น หนี้ภาษีอากร หนี้ทางแพ่ง โดยเป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

## (3) โดยผลของกฎหมาย

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอาจเกิดจากผลทางกฎหมาย เช่น ทิ้งออกจากทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

(4) โดยการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้กลายเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เพื่อเป็นการนำทรัพย์นั้นออกจัดหาประโยชน์แก่รัฐ

## 4) การคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 คือ การห้ามมิให้ยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ ซึ่งจะคุ้มครองทั้งทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผลของการคุ้มครองดังกล่าวทำให้หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ไม่สามารถถูกฟ้องให้ล้มละลายได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องการห้ามโอนตามมาตรา 1305 จึงทำให้รัฐสามารถจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้ โดยที่ไม่ต้องมีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินก่อนดังเช่นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดายังไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องการห้ามยกอายุความขึ้นต่อสู้กับรัฐตามมาตรา 1306 เอกชนจึงสามารถยกอายุความเป็นข้อต่อสู้กับรัฐเพื่อแย้งกรรมสิทธิ์หรือต่อสู้ในเรื่องการจ่ายอ้อมได้

## 2.2.5.3 สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญต่อประเทศซึ่งนำมาใช้ประโยชน์โดยตรงแก่ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนหรือการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ

## 1) ความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อเป็นสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ร่วมกันของประชาชน จึงเป็นทรัพย์ที่มีไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยตรง สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีทั้งอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางหลวง ทางรถไฟ เป็นต้น และสังหาริมทรัพย์ เช่น อาวุธยุทโธภัณฑ์ เรือรบ โรงทหาร สถานที่ราชการ โบราณวัตถุ เป็นต้น นักกฎหมายหลายท่านได้ให้ความหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินไว้ เช่น

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ให้ความเห็นไว้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ ทรัพย์สินที่แผ่นดินถือไว้ในฐานะเป็นผู้แทนของราษฎรพลเมือง และรักษาไว้ใช้สาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ของราษฎรพลเมืองร่วมกันโดยตรง<sup>139</sup>

<sup>139</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, *เรื่องเดิม*, หน้า 104.

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธีวะ ให้ความเห็นไว้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้เห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 โดย ลักษณะสำคัญของสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน มาตรา 1304 เป็นเพียงตัวอย่างของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 (1) และ (3) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ส่วนมาตรา 1304 (2) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน<sup>140</sup>

## 2) หลักเกณฑ์ในการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำคัญอยู่ที่วัตถุประสงค์ในการใช้ทรัพย์สิน โดยไม่จำเป็นจะต้องขึ้นทะเบียนเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเสมอไป ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 492/2502 การที่จะเป็นหนองสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นกฎหมายไม่ได้บังคับว่าจะต้องขึ้นทะเบียนไว้ เพราะจะเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือไม่เป็นไปตามสภาพของที่นั่นเองว่าเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เมื่อที่พิพาทที่จำเลยเข้าทำนาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแม้จำเลยจะครอบครองมานานเท่าใดก็อ้างอายุความมายันหาได้ไม่ ดังนั้นการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงไม่ขึ้นอยู่กับการได้จดทะเบียนการโอนให้ทรัพย์สินของเอกชน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติถึงลักษณะสาธารณสมบัติของแผ่นดินพร้อมทั้งยกตัวอย่างของสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ทั้งสามอนุมาตรา สาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

(1) ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน กล่าวคือ รัฐต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น ดังนั้นหากทรัพย์สินนั้นเป็นของเอกชนแม้จะใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น เจ้าของที่ดินยอมให้พลเมืองใช้ผ่านทาง แต่มีได้ฤทธิให้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ทรัพย์สินนั้นก็ยังไม่ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>141</sup>

(2) ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือ

(3) หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

3) ความแตกต่างระหว่างสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์กับสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 เป็นทรัพย์สินซึ่งมีไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสองประเภทนี้มีวิธีการใช้ที่แตกต่างกัน โดยต้องดูที่วัตถุประสงค์แห่งการใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นหลัก ทรัพย์สินบางประเภทประชาชนสามารถเข้าใช้สอยได้อย่างเสรี แต่ทรัพย์สินบางประเภทต้องใช้ตามวัตถุประสงค์โดยผู้ที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลทรัพย์สินนั้น ซึ่งก็คือฝ่ายปกครอง การเข้าใช้

<sup>140</sup> บัญญัติ สุธีวะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 121-122.

<sup>141</sup> ภาสกร ชุณหอุไร, *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 9-15*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2547), หน้า 79.

ประโยชน์ในทรัพย์สินจะต้องมีวัตถุประสงค์ของการใช้ที่สอดคล้องกับการมีอยู่ของทรัพย์สินนั้น การแบ่งแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสองประเภทจึงต้องพิจารณาจากประโยชน์ในการใช้ทรัพย์สินและผู้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินว่าเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเป็นประชาชนทั่วไป

(1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์

สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์มีการยกตัวอย่างไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) และมาตรา 1304 (3) โดยในมาตรา 1304 (1) ได้แก่ ที่ดินรกร้างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และมาตรา 1304 (3) ได้แก่ ทรัพย์สินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อมทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์จะต้องเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรง ดังนั้น บุคคลที่ใช้ทรัพย์สินนั้นโดยตรงอยู่เสมอก็คือฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะโดยใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์แห่งการบริการสาธารณะนั้น ทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์จึงมีผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ เช่น สถานที่ราชการ สนามบิน สถานีรถไฟ เป็นต้น ดังนั้น ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินประชาชนอาจไม่สามารถอ้างสิทธิเพื่อเข้าใช้สอยทรัพย์สินนั้นได้โดยตรงเสมอไป แต่เป็นลักษณะของสาธารณชนได้รับประโยชน์จากการที่ผู้แทนของแผ่นดินใช้ให้<sup>142</sup> และประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ได้ว่าทรัพย์สินนั้นมีไว้เพื่อประโยชน์อันใดจากการที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้ การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อาจเป็นประโยชน์แก่ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเฉพาะเวลานั้นก็ได้ เช่น ประชาชนที่กำลังโดยสารรถไฟ ประชาชนที่กำลังใช้บริการจากโรงพยาบาลรัฐ เป็นต้น

(2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันมีการยกตัวอย่างไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ได้แก่ ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางหลวง ทางน้ำ ทะเลสาบ

ทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันประชาชนสามารถที่จะเข้าใช้สอยสาธารณสมบัตินั้นได้โดยตรง แต่ประชาชนผู้ใดจะยึดถือทรัพย์สินนั้นเพื่อตนคนเดียวโดยกระหนาบสิทธิการใช้ของผู้อื่นไม่ได้<sup>143</sup>

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ให้ความเห็นว่า การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแตกต่างกับการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เนื่องจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์จะต้องมีภาวะการใช้ในขณะนั้น (In Use) เป็นสำคัญ ส่วนการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

<sup>142</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, *เรื่องเดิม*, หน้า 108.

<sup>143</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 108.

เป็นเพียงการกันเอาไว้ ยึดถือไว้ไม่ให้นำไปใช้เพื่อการอื่นนอกจากเพื่อประโยชน์ร่วมกัน (Reserved) ยังไม่มีการใช้ทรัพย์สินเพราะหากมีการใช้ก็จะเข้ากรณีแรกโดยไม่จำเป็นต้องบัญญัติกรณีหลังนี้ไว้อีก<sup>144</sup>

4) ความหมายสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามมาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินหมายความว่าความถึงทรัพย์สินที่เป็นของแผ่นดิน และต้องมีไว้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามอนุมาตรา 1 ถึงอนุมาตรา 3 มีการใช้คำว่า “เช่น” จึงเป็นการยกตัวอย่างว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีประเภทใดบ้างซึ่งอาจมีนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ก็ได้ ความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 1304 มีความหมาย ดังต่อไปนี้

(1) มาตรา 1304 (1) “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน”

มีนักวิชาการให้ความหมายคำว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” ดังนี้

ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ดังนั้นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดินจึงหมายถึงที่ดินที่ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ นอกจากนี้ยังมีนักกฎหมายหลายท่านให้ความหมายที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้ เช่น

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ให้ความเห็นว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า พิจารณาตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดมาตรา 3 ข้อ 1 ข. กับมาตรา 59 เห็นได้ว่าหมายความว่าที่ดินซึ่งยังไม่ได้ออกโฉนดให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้ใด”<sup>145</sup>

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุขีวะ ให้ความเห็นว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อนแล้วแม้จะทอดทิ้งไปปล่อยไว้ให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใด ก็หาใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่”<sup>146</sup>

รองศาสตราจารย์ ภาสกร ชุณหอุไร ให้ความเห็นว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นที่ดินของรัฐที่ทางราชการยังไม่เคยออกหนังสือสำคัญใดๆ ให้แก่ราษฎร คือ ยังไม่มีการออกใบเหยียบย่ำตราจอง, ส.ค. 1, ใบจอง, น.ส.3, น.ส.3ก หรือโฉนดที่ดิน เพราะถ้าทางราชการออกหนังสือสำคัญดังกล่าวให้ราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดินรกร้างว่างเปล่าแล้ว ที่ดินนั้นก็กลายเป็นที่ดินเอกชน”<sup>147</sup>

<sup>144</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตร์, *กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), หน้า 166 อ้างถึงใน สมศักดิ์ ชวัณแก้ว, *ปัญหาทางกฎหมายและการบริหารเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 64.

<sup>145</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, *เรื่องเดิม*, หน้า 109.

<sup>146</sup> บัญญัติ สุขีวะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 123.

<sup>147</sup> ภาสกร ชุณหอุไร, *เรื่องเดิม*, หน้า 84.

นอกจากนี้ รองศาสตราจารย์ ภาสกร ชุณหอุไร ยังมีความเห็นแตกต่างจากศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธีวะ กล่าวคือ ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธีวะ เห็นว่าที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งไปปล่อยให้ร้างว่างเปล่าเพียงใด ก็ทำให้ที่ดินร้างว่างเปล่า แต่รองศาสตราจารย์ ภาสกร ชุณหอุไร เห็นว่าถ้าเป็นที่ดินที่ยังไม่มีโฉนดที่ดิน เช่นที่ดิน ส.ค.1, น.ส.3 หรือ น.ส.3ก เจ้าของที่ดินมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ถ้าเจ้าของที่ดินสละเจตนาครอบครองหรือไม่ยึดถือที่ดินนั้นต่อไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1377 วรรคหนึ่ง<sup>148</sup> ที่ดินแปลงนั้นก็ไม่ใช่ของเอกชนอีกต่อไป ที่ดินดังกล่าวจะตกเป็นที่ดินร้างว่างเปล่าอีกครั้งหนึ่ง”<sup>149</sup>

มีนักวิชาการให้ความหมายคำว่า “ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน” ดังนี้

ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนตามความหมายในมาตรา 1304 ไม่ได้มีความหมายเช่นเดียวกันกับการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เพราะที่ดินที่ถูกเวนคืนตามกฎหมายเวนคืนจะเป็นการซื้อขายที่อาศัยอำนาจบังคับของกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นการบังคับซื้อโดยใช้อำนาจมหาชนที่อาศัยหลักพื้นฐานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ส่วนที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนตามมาตรา 1304 นี้ หมายถึง ที่ดินที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินยินยอมเวนคืนที่ดินแก่รัฐโดยสมัครใจ โดยเจ้าของที่ดินสามารถปฏิบัติโดยการยื่นคำขอตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5<sup>150</sup> นอกจากนี้ยังมีนักกฎหมายหลายท่านให้ความหมายที่ดินร้างว่างเปล่าไว้ เช่น

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ให้ความเห็นว่า “ที่ดินเวนคืน หมายถึง ที่ดินซึ่งเจ้าของนำมาเวนคืนให้โดยสมัครใจตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 มาตรา 57”<sup>151</sup>

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธีวะ ให้ความเห็นว่า “ที่ดินเวนคืน หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแล้ว แต่ได้เวนคืนสิทธิในที่ดินนั้นให้รัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน”<sup>152</sup>

มีนักวิชาการให้ความหมายคำว่า “ที่ดินซึ่งมีผู้ทอดทิ้ง” ดังนี้

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ให้ความเห็นว่า “ที่ดินทอดทิ้งมิได้หมายความว่าโดยลำพังที่ดินซึ่งเจ้าของได้ละทิ้งไป แต่มีความหมายถึงที่ดินซึ่งเจ้าของได้ทอดทิ้งไว้ จนรัฐบาลได้เข้าเกี่ยวข้องไต่สวนประกาศเปิดเผยแล้วว่าเป็นที่ดินทอดทิ้งตามความหมายในพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2 พ.ศ.2459 มาตรา 4, 5”<sup>153</sup>

<sup>148</sup> มาตรา 1377 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “ถ้าผู้ครอบครองสละเจตนาครอบครองหรือไม่ยึดถือทรัพย์สินต่อไปไซ้ การครอบครองย่อมสิ้นสุดลง”

<sup>149</sup> ภาสกร ชุณหอุไร, *เรื่องเดิม*, หน้า 84.

<sup>150</sup> มาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71”

<sup>151</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, *เรื่องเดิม*, หน้า 109.

<sup>152</sup> บัญญัติ สุธีวะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 124.

<sup>153</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, *เรื่องเดิม*, หน้า 109.

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธีวะ ให้ความเห็นว่า “ที่ดินซึ่งมีผู้ทอดทิ้ง หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอยู่แล้วแต่ได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าภายในระยะเวลาตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6 กำหนดไว้ คือ 10 ปีติดต่อกันสำหรับที่ดินมีโฉนด 5 ปีติดต่อกันสำหรับที่ดินมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามที่อธิบดีกรมที่ดินร้องขอ”<sup>154</sup>

มีนักวิชาการให้ความหมายคำว่า “ที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินด้วยประการอื่น” ดังนี้

ที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินด้วยประการอื่นมีปัญหาว่าการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะอยู่ในความหมายของการเป็นที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินด้วยประการอื่นหรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีการแบ่งออกเป็น 2 แนวความเห็น ดังนี้

แนวความเห็นแรก เห็นว่าที่ดินที่รัฐได้กลับคืนมาตามการบังคับเวนคืนหรือตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จัดเป็นที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินด้วยประการอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) โดยมีโดยมีนักกฎหมายที่สำคัญให้ความเห็นไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ให้ความเห็นว่า “ที่ดินซึ่งแผ่นดินได้มาโดยการบังคับเวนคืน หรือที่เคยเรียกกันว่าการบังคับซื้อหรือจัดซื้อเพื่อสาธารณประโยชน์ อยู่ในความหมายของคำว่าที่ดินกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น”<sup>155</sup>

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธีวะ ให้ความเห็นว่า “ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น หมายถึง ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”<sup>156</sup>

ส่วนแนวความเห็นที่สอง เห็นว่าการที่รัฐได้อสังหาริมทรัพย์กลับมาโดยการบังคับซื้อหรือได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่เป็นที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินด้วยประการอื่น โดยมีนักกฎหมายที่สำคัญให้ความเห็นไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ประมุข สุวรรณศรี ให้ความเห็นว่า “การเวนคืนตามพระราชบัญญัติหรือที่เรียกว่าการบังคับเวนคืนนี้ ไม่มีโอกาสที่จะทำให้ที่ดินกลับมาเป็นที่รกร้างว่างเปล่าของแผ่นดินได้ เพราะการบังคับเวนคืนนั้นจะทำให้เพิกถอนอันเป็นสาธารณูปโภค หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นเท่านั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ 1 หรือมาตรา 1305 (1) นั้น หมายความว่าที่ดินอันเป็นลักษณะที่รกร้างว่างเปล่า การเวนคืนกลับมาเป็นของแผ่นดินก็ดี หรือการทอดทิ้งกลับมาเป็นของแผ่นดินก็ดี หรือการกลับมาเป็นของแผ่นดินด้วยประการอื่นใดก็ดี การที่กลับมาเป็นของแผ่นดินแล้ว ที่ดินนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าด้วยจึงจะเข้าอยู่ในประเภท (1) ของมาตรา 1304 นั้น ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการบังคับเวนคืนตามพระราชบัญญัตินั้นหาใช่

<sup>154</sup> บัญญัติ สุธีวะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 124.

<sup>155</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, *เรื่องเดิม*, หน้า 109.

<sup>156</sup> บัญญัติ สุธีวะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 124.

การเวนคืนตามความหมายในมาตรา 1304 (1) นั้นไม่ การเวนคืนตามมาตรา 1304 (1) จึงมีได้แต่ เฉพาะการเวนคืนด้วยใจสมัคร”<sup>157</sup>

ศาสตราจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์ ให้ความเห็นว่า “การกลับมา เป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นหาได้ยาก เพราะจะมีกฎหมายกำหนดวิธีการไว้โดยเฉพาะ เช่น การ เวนคืนที่ดิน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497 มาตรา 10 ให้กรรมสิทธิ์นั้น เป็นของกระทรวงทบวงกรมที่เวนคืน ซึ่งจะกลายเป็นที่ราชพัสดุและมีพันธะต้องนำไปใช้ในกิจการที่ ต้องเวนคืนนั้นโดยเฉพาะ จึงมิใช่ที่ดินตามมาตรา 1304 (1)”<sup>158</sup>

(2) มาตรา 1304 (2) “ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ”

ทรัพย์สินประเภทนี้เป็นทรัพย์สินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของ ประชาชน เป็นทรัพย์สินที่ไม่ได้มีเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ประชาชนทุกคนจึง สามารถเข้าไปใช้ทรัพย์สินดังกล่าวได้

มีนักวิชาการให้ความหมายคำว่า “ที่ชายตลิ่ง” ดังนี้

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ให้ความเห็นว่า “ที่ชายตลิ่ง หมายถึง พื้นที่ริมแม่น้ำลำคลองสาธารณะซึ่งเวลาน้ำขึ้นตามปกติท่วมถึง ที่ต้องสงวนไว้ก็เพื่อราษฎรจะ ได้อาศัยขึ้นลงสู่ลำน้ำได้ และที่ชายตลิ่งซึ่งเป็นที่ดินหรือหาดทราย บางทีก็อาจใช้เป็นทางหลวงสำหรับ สัญจรไปมาในเวลาน้ำลดได้ด้วย ที่ชายตลิ่งตามมาตรา 1304 ต่างกับที่งอกริมตลิ่งตามมาตรา 1308 ซึ่งอาจเป็นทรัพย์สินในพาณิชย์ตกอยู่ในกรรมสิทธิ์เอกชนได้”<sup>159</sup>

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุชีวะ ได้ให้ความเห็นว่า “ที่ชายตลิ่ง หมายถึง ที่ดินที่อยู่ติดกับแม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเลซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำท่วมถึงทุกปี แต่ที่ชายตลิ่งจะต้องมี สภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วยจึงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”<sup>160</sup>

มีนักวิชาการให้ความหมายคำว่า “ทางน้ำ” ดังนี้

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุชีวะ ได้ให้ความเห็นว่า “ทางน้ำ หมายถึง แม่น้ำ ลำคลอง คู ซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมา ทางน้ำนี้แม้ภายหลังจะตั้งเงินจนใช้เป็นทางเรือไม่ สะดวก แต่ถ้าเจ้าพนักงานปกครองดูแลอยู่ทางน้ำนั้นก็ยังคงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ ตามเดิม”<sup>161</sup>

<sup>157</sup> ประมุข สุวรรณนคร. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2539), หน้า 38.

<sup>158</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, *เรื่องเดิม*, หน้า 223.

<sup>159</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, *เรื่องเดิม*, หน้า 110.

<sup>160</sup> บัญญัติ สุชีวะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 125.

<sup>161</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 126.



มีนักวิชาการให้ความหมายคำว่า “ทางหลวง” ดังนี้

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธีวะ ได้ให้ความเห็นว่า “ทางหลวง หมายถึง ถนนหนทาง ซึ่งประชาชนใช้สัญจรไปมา แต่ไม่รวมถึงถนนหรือทางในที่ดินของเอกชน เว้นแต่เอกชนจะได้อุทิศให้เป็นถนนสาธารณะแล้ว”<sup>162</sup>

(3) มาตรา 1304 (3) “ทรัพย์สินใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงอาหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์” ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์แผ่นดินโดยเฉพาะจะมีผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้เพื่อให้เกิดสาธารณประโยชน์ มีทั้งที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์แผ่นดินโดยเฉพาะที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ตั้งสถานที่ราชการต่างๆ เช่น ป้อม สถานีตำรวจ ซึ่งที่ดินลักษณะเหล่านี้เรียกว่าที่ราชพัสดุ อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง กรมธนารักษ์

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุธีวะ ได้ให้ความเห็นว่า “ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งอันที่จริงแล้วประโยชน์โดยเฉพาะของแผ่นดินนั้น ก็เพื่อประโยชน์สาธารณะนั่นเอง เช่น สถานที่ราชการ หรือที่ดินราชพัสดุซึ่งใช้ปลูกอาคารสถานที่ราชการ อาวุธยุทโธปกรณ์ของหลวง”<sup>163</sup>

5) ที่มาของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่มาของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีดังนี้

(1) โดยสภาพธรรมชาติ

การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้เกิดจากทรัพย์สินที่มีสภาพตามธรรมชาติให้ประชาชนเข้าใช้สอยประโยชน์ร่วมกันได้ เช่น แม่น้ำ ชายตลิ่ง เป็นต้น

(2) โดยสภาพการใช้ร่วมกันของประชาชน

การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้เกิดจากทรัพย์สินซึ่งไม่มีเอกชนผู้ใดเป็นเจ้าของและประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทุ่งหญ้าที่ใช้เลี้ยงสัตว์ เป็นต้น เป็นการเข้าใช้ทรัพย์สินในลักษณะของทรัพย์สินที่พลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) และการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้เกิดจากการใช้ร่วมกันของประชาชนจึงไม่จำเป็นต้องมีพระราชกฤษฎีกาสงวนไว้หรือขึ้นทะเบียนให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(3) โดยการกำหนดของรัฐ

รัฐอาจออกกฎหมายเพื่อกำหนดให้ทรัพย์สินใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ดังนี้ ประการแรกโดยการออกพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เป็นวิธีการได้อสังหาริมทรัพย์มาโดยรัฐออกกฎหมายกำหนดให้ที่ดินที่ต้องการใช้ประโยชน์เวนคืนกลับมาเป็นของรัฐเพื่อนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเป็นการได้อสังหาริมทรัพย์มาโดยใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนและรัฐต้องเสียค่าตอบแทนแก่เอกชนที่ถูก

<sup>162</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 126.

<sup>163</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

เวนคืนที่ดิน ประการที่สองโดยการออกกฎหมายลำดับรองต่างๆ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ เป็นต้น

การออกพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินจะเป็นการประกาศกำหนดแนวเขตที่ดินพร้อมแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้ประชาชนทราบถึงแนวเขตที่จะมีการเวนคืน และประกาศให้ทราบว่าให้นำที่ดินดังกล่าวไปใช้ดำเนินการในเรื่องใด เช่น สร้างทางรถไฟ สร้างถนน เป็นต้น การออกพระราชกฤษฎีกาจะมีผลบังคับใช้ร่วมกันกับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนนั้นๆ เช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางรถไฟก็จะไปมีผลบังคับใช้ร่วมกันกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น

#### (4) โดยคำพิพากษาของศาล

เมื่อมีกรณีข้อพิพาทโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเกิดขึ้นและนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วว่าที่ดินเป็นของฝ่ายไหน ฝ่ายที่ชนะคดียอมนำคำพิพากษาไปให้เจ้าพนักงานที่ดินรังวัดสอบเขตได้

#### 6) ผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และมีการใช้ทรัพย์สินเพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินนั้นจึงจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแม้จะไม่มี การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นที่หวงห้ามหรือขึ้นทะเบียนว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ตาม เพราะสิ่งสำคัญในการเข้ามามีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ที่ประโยชน์ในการใช้ทรัพย์สินนั้นๆ<sup>164</sup> และเมื่อภายหลังต่อมา หากทรัพย์สินนั้นเปลี่ยนแปลงไป ก็ไม่ทำให้พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การจะทำให้ทรัพย์สินนั้นพ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องมีการถอนสภาพตามขั้นตอนวิธีการที่กฎหมายกำหนด

#### 2.2.5.4 ความแตกต่างระหว่างทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า

ข้อสำคัญจะต้องไม่เข้าใจความหมายของคำว่าสาธารณประโยชน์ กว้างเกินไป ทรัพย์สินของแผ่นดินบางอย่าง เช่น ดินสอ ปากกา ในที่ทำการของรัฐบาลเป็นของใช้สำหรับให้ผู้ทำงานรัฐบาลดำเนินกิจการของรัฐบาล สำเร็จสมประสงค์ แต่ไม่ใช่เพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรง ถ้ารัฐบาลจะโอนขายจำหน่ายไปเมื่อใด ก็ทำได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายเฉพาะอนุญาตไว้หรือออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 1305 จริ่งอยู่กิจการงานของรัฐบาลที่ดำเนินไปก็โดยมีจุดสุดท้ายเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ถ้าทรัพย์สินที่ใช้เพื่อ

<sup>164</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

กิจการไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรงหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว ก็ทำให้สาธารณสมบัติตามความหมายมาตรา 1304 ไม่<sup>165</sup>

จากความเห็นของศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จึงเห็นได้ว่าทรัพย์ที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้นจะต้องมีการใช้สอยเพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยตรง เช่น ถนน ทางหลวง ทางด่วน แม่น้ำ ท่าเรือ เป็นต้น ส่วนทรัพย์ที่มีไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยอ้อม แม้ผลประโยชน์สุดท้ายจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมก็ตาม แต่เมื่อทรัพย์นั้นๆ ใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยอ้อมก็จะทำให้มีสถานะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เช่น โตะเก้าอี้ของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

#### 2.2.5.5 การคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดิน

ทรัพย์สินของแผ่นดิน ได้แก่ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนี้

##### 1) การคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307<sup>166</sup> วางหลักห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ดังนั้น ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจึงได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 1307 ด้วย การห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินหมายถึง ยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ หรือเพื่อบังคับคดีตามคำพิพากษา แต่ไม่ได้หมายถึงการยึดถือครอบครองเพื่อตน ดังนั้น ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาย่อมอาจถูกแย่งการครอบครองได้

##### 2) การคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐเพื่อใช้ในการดำเนินบริหารปกครองประเทศจัดทำบริการสาธารณะให้ประเทศมีการพัฒนา รัฐจึงต้องคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นการเฉพาะเพื่อไม่ให้ทรัพย์สินที่มีความสำคัญดังกล่าวพ้นสภาพไปจากการเป็นทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอันจะเกิดความเสียหายแก่สังคมหรือประโยชน์ส่วนรวม สาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนี้

##### (1) ห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305<sup>167</sup>

รัฐได้กำหนดการห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เพื่อป้องกันไม่ให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปโดยง่าย สาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงตก

<sup>165</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, *เรื่องเดิม*, หน้า 107.

<sup>166</sup> มาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

<sup>167</sup> มาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

เป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 106<sup>168</sup> หลักการห้ามโอนไม่ได้มีการห้ามโอนไว้เพราะสภาพของทรัพย์สินไม่สามารถโอนได้ แต่เป็นการห้ามโอนเนื่องมาจากทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน กฎหมายจึงต้องคุ้มครองให้ประโยชน์มหาชนนั้นคงอยู่ต่อไป การห้ามโอนไม่ได้ห้ามเฉพาะการโอนเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงห้ามก่อทรัพย์สินสิทธิอื่นๆ ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย เช่น สิทธิเก็บกิน สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน ภารจำยอม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในตอนท้ายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1305 กำหนดข้อยกเว้นที่ให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินแก่กันได้ โดยจะต้องมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการโอนนั้นไว้หรือมีการออกพระราชกฤษฎีกาให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่ระบุไว้ได้ ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 กำหนดให้การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินกระทำโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาแล้วแต่กรณี และในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 8 และมาตรา 9 กำหนดให้การโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้กระทำโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาแล้วแต่กรณี นอกจากนี้แล้วด้วยเหตุที่มีข้อยกเว้นไว้ตอนท้ายของมาตรา 1305 ดังกล่าว มาตรา 1334 จึงกำหนดรับรองให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน บุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดินได้

การโอนตามมาตรา 1305 หากหน่วยงานของรัฐได้กระทำโดยผู้มีอำนาจโอนทรัพย์สินนั้นไปยังเอกชนจะมีผลทำให้ที่ดินที่โอนพ้นจากสถานะการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และในกรณีถ้าเป็นเพียงสัญญาจะโอนย่อมมีผลบังคับได้ เพียงแต่การโอนจะยังไม่เกิดขึ้นจนกว่าจะมีกฎหมายอนุญาตให้โอนได้เท่านั้น ดังเช่นคำพิพากษาศาลฎีกา 126/2474 ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังทำสัญญาจะซื้อจะขายแก่เอกชน แม้จะยังไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเพื่อออกพระราชกฤษฎีกาให้ขายได้ สัญญานั้นก็สมบูรณ์แต่มีผลเมื่อออกพระราชกฤษฎีกาแล้ว

สำหรับเอกชนนั้นจะไม่มีสิทธินำสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปให้เข้าได้ หากมีการนำไปให้เช่า การเช่าเป็นโมฆะ หากมีผู้ซื้อสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจากการขายทอดตลาด ผู้ซื้อก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ หากทำสัญญาจะซื้อจะขายกันก็ตกเป็นโมฆะ<sup>169</sup>

ตามกฎหมายไทยหลักการห้ามโอนนอกจากจะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 แล้ว หลักการห้ามโอนยังมีปรากฏอยู่ในกฎหมายเฉพาะด้วย เช่น พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 11 “ที่ดินซึ่งการทำเรือแห่งประเทศไทยได้มาด้วยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือบทกฎหมายอื่นจะโอนต่อไปมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ” และตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตริ วีรคหนึ่ง ยังกำหนดให้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของ

<sup>168</sup> มาตรา 106 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ได้แก่ ทรัพย์สินซึ่งไม่สามารถถือเอาได้ และทรัพย์สินซึ่งไม่อาจโอนให้แก่กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย”

<sup>169</sup> บัญญัติ สุขีวะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 135.

แผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนี้ก็จะเป็นไปเพื่อป้องกันไม่ให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ และในมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็ห้ามผู้ที่ไม่มีสิทธิครอบครองหรือไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จะเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐไม่ได้ด้วย

(2) ห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306<sup>170</sup> ผู้ใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินมิได้ อายุความตามที่กล่าวในมาตรา 1306 เช่น อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1383 ในเรื่องการครอบครองปรปักษ์ มาตรา 1401 ในเรื่องภาระจำยอม การยกอายุความในกรณีดังกล่าวจะยกขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินมิได้

ส่วนในกรณีระหว่างเอกชนด้วยกันเองหากเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทะเลสาบ เมื่อเอกชนผู้ใดได้ใช้สิทธิเข้าใช้สอยก่อนแล้วหากมีผู้อื่นมารบกวนการใช้สิทธิของตน เอกชนผู้มีสิทธิเข้าใช้สอยก่อนมีสิทธิฟ้องระงับการรบกวนนั้นได้เพราะถือว่าได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ<sup>171</sup> ดังเช่นคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 39/2495 ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ผู้ใดหากรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไม่ แต่เมื่อผู้ใดได้ปลูกโรงเรือนไว้แล้วผู้อื่นไปรื้อและปลูกเรือนขึ้นแทน ย่อมได้ชื่อว่าเป็นการรบกวนสิทธิของผู้ปลูกเรือนคนแรกในอันที่จะใช้สาธารณประโยชน์นั้น ผู้ปลูกเรือนคนได้ชื่อว่าได้รับความเสียหายเป็นพิเศษมีสิทธิฟ้องผู้ปลูกเรือนคนหลังให้รื้อเรือนไปได้

อย่างไรก็ตาม การที่เอกชนใช้สิทธิใช้สอยสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การใช้สิทธิของตนจะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายพิเศษแก่ผู้อื่นที่มีสิทธิใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นเช่นกัน<sup>172</sup> ดังเช่นคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1642/2506 ที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ถ้ามีผู้เข้ามากันรั้วปลูกบ้านและสิ่งอื่นกีดขวางหน้าที่ดินของเจ้าของที่ดินติดกับชายตลิ่งจนเข้าสู่แม่น้ำไม่ได้แล้ว ย่อมถือว่าเจ้าของที่ดินได้รับความเสียหายเป็นพิเศษมีสิทธิฟ้องขับไล่ได้

(3) ห้ามมิให้ยึดสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา การยึด หมายถึง ยึดเพื่อการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล ยึดเพื่อชำระหนี้ แม้ขณะยึดจะไม่ทราบว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรรมสิทธิ์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ไม่โอนไป หรือมีการยึด

<sup>170</sup> มาตรา 1306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

<sup>171</sup> บัญญัติ สุขีวะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 136.

<sup>172</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 137.

สาธารณสมบัติของแผ่นดินขายทอดตลาดแล้ว ผู้ซื้อทรัพย์ก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น<sup>173</sup>

กฎหมายในประเทศไทยบัญญัติหลักการห้ามยึดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 แล้ว หลักการห้ามยึดยังมีปรากฏอยู่ในกฎหมายเฉพาะด้วย เช่น พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 14 “ทรัพย์สินของการทำเรือแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 มาตรา 12 “ทรัพย์สินของ ทอท. ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

#### 2.2.5.6 การสิ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินอาจสิ้นลักษณะจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ดังต่อไปนี้

##### 1) โดยการสิ้นสภาพไปตามธรรมชาติ

สาธารณสมบัติของแผ่นดินอาจสิ้นลักษณะไปเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพสูญสลายไปตามธรรมชาติจนไม่สามารถใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ร่วมกันได้อีกต่อไป เช่น ป้อมเก่าพังลงเหลือแต่อิฐปูน รัฐบาลจะขายอิฐปูนนั้นก็ไม่ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายอนุญาตให้ขาย เพราะสภาพของอิฐปูนที่ประกอบสภาพเป็นป้อมนั้นพ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแล้ว แต่ที่ดินที่เคยมีป้อมตั้งอยู่ยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่<sup>174</sup> สถานที่ราชการที่ถูกไฟไหม้หมดแล้วไม่ได้สร้างใหม่ ตัวอาคารนั้นย่อมสิ้นสภาพไปไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>175</sup>

##### 2) โดยผลของกฎหมาย

การสิ้นลักษณะจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมายเป็นการสิ้นลักษณะไปเนื่องจากการมีกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาให้โอนไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1305 ตอนท้าย หรือมีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8

#### 2.2.5.7 การถอนสภาพและการเปลี่ยนแปลงสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในการจัดการที่ดินของรัฐจะมีการถอนสภาพและเปลี่ยนแปลงสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อให้รัฐสามารถนำสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายของฝ่ายปกครองในช่วงระยะเวลานั้น อย่างไรก็ตามการถอนหรือเปลี่ยนแปลงสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะการถอนหรือเปลี่ยนแปลงย่อมเป็นการกระทบสิทธิของประชาชนที่เข้าใช้ประโยชน์จากรับรองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

##### 1) การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่งไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีก

<sup>173</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 73.

<sup>174</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, *เรื่องเดิม*, หน้า 117.

<sup>175</sup> บัญญัติ สุชีวะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 133.

ประเภทหนึ่ง หรืออาจมีผลให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นพ้นจากสถานะการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และจะมีผลต่อองค์กรผู้รับผิดชอบทรัพย์สินนั้น การถอนสภาพจะมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ของประชาชนต่อทรัพย์สินนั้น จึงต้องพิจารณาเป็นกรณีๆตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) เมื่อเลิกใช้ประโยชน์แล้วจะสามารถถอนสภาพเพื่อใช้เป็นที่ตั้งทำการของส่วนราชการได้ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3)<sup>176</sup>

### 2) การเปลี่ยนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การเปลี่ยนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง การใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เพียงแค่เป็นการเปลี่ยนวิธีการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างจากเดิม เช่น การถมคลองหรือทางน้ำสาธารณะให้เป็นถนนสาธารณะ ซึ่งทั้งคลองหรือถนนต่างก็เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1305 (2) และยังคงถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>177</sup>

เมื่อทรัพย์สินใดมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (2) และ (3) แล้วไม่อาจเปลี่ยนแปลงประเภทโดยสภาพการใช้เพื่อการนั้นๆ ได้ ดังที่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3473/2525 ว่า “ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) แม้จะถูกราชกรู้ใช้ประโยชน์มานานเท่าใด และจำนวนเนื้อที่เท่าใดก็ตาม ก็ไม่ทำให้ที่ดินส่วนที่ถูกราชกรู้ใช้ประโยชน์นั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นได้ ที่ดินก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ราชการโดยเฉพาะอยู่นั่นเอง”<sup>178</sup> ซึ่งคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะไม่เปลี่ยนสภาพหรือพ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปด้วยการใช้ แต่จะเปลี่ยนสภาพหรือพ้นสภาพโดยการออกกฎหมายเฉพาะ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา

### 3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินกระทำได้ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 บัญญัติไว้ในตอนท้าย และตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8 นอกจากนี้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 8 และมาตรา 9 ได้มีการกำหนดการถอนสภาพที่ราชพัสดุไว้เป็นการเฉพาะ แต่เนื่องจากการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ใน

<sup>176</sup> ธรรมรังสี วรรณโก, *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน*, หน้า 81.

<sup>177</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 81.

<sup>178</sup> สมศักดิ์ ขวัญแก้ว, *ปัญหาทางกฎหมายและการบริหารเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 80-81.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยจึงกล่าวถึงรายละเอียดเฉพาะการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน

(1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แม้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ แต่ในตอนท้ายของมาตรา 1305 กำหนดข้อยกเว้นในการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีผลเป็นการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะของสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการโอนไประหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือโอนให้กรรมสิทธิ์แก่เอกชน โดยจะโอนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เฉพาะหรือโอนโดยพระราชกฤษฎีกา การโอนที่ดินตามมาตรา 1305 หากเป็นการโอนไปยังเอกชนจะมีผลทำให้ที่ดินที่โอนพ้นจากสถานะการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การกำหนดข้อยกเว้นให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถโอนแก่กันได้ตามมาตรา 1305 ตอนท้าย จึงเป็นการสอดคล้องกันกับมาตรา 1334 ที่กำหนดให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน บุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน

(2) ประมวลกฎหมายที่ดิน

การถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีกฎหมายหลายฉบับกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ เช่น กฎหมายปฏิรูปที่ดิน กฎหมายนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะกล่าวเฉพาะการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับประมวลกฎหมายที่ดินบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การถอนสภาพและการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้แก่ มาตรา 8 โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก) กรณีสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการถอนสภาพหรือการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินปรากฏตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8 วรรคสอง (1)<sup>179</sup> ดังนี้

(ก) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าได้มีการจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือการโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ

(ข) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว และที่ดินนั้นยังมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามกฎหมายอื่น การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

<sup>179</sup> มาตรา 8 วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334) “ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา”



วิธีการการถอนสภาพหรือการโอนสาธารณสมบัติสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นจะมีผลเปลี่ยนสถานะทางกฎหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่งไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกประเภทหนึ่ง เช่น เปลี่ยนสถานะจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) ไปเป็นสถานะตามมาตรา 1304 (3) เป็นต้น หรืออาจมีผลให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นพ้นจากสถานะการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเหนือประชาชนอาจทำให้ประเทศชาติต้องเสียประโยชน์ส่วนรวมและย่อมกลับมามีผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้นในกรณีที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วได้มีการจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนที่ดินเดิม การถอนสภาพหรือการโอนจึงต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติเพราะเป็นขั้นตอนที่จะต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎร มีกระบวนการขั้นตอนที่ผ่านการตรวจสอบมากกว่า หากเป็นกรณีที่ดินที่ประชาชนได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้วหรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว และที่ดินไม่ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด การถอนสภาพก็ให้ทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งการถอนสภาพหรือการโอนโดยพระราชกฤษฎีกาเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารฝ่ายเดียวในการออกพระราชกฤษฎีกา มีขั้นตอนการตรวจสอบที่น้อยกว่าการออกพระราชบัญญัติ เช่น กรณีที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วได้มีการหาที่ดินอื่นให้ประชาชนใช้แทนแล้วหากต้องการถอนสภาพก็จะกระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ในกรณีที่ที่ดินนั้นประชาชนได้เลิกใช้ประโยชน์ไปเอง โดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้เป็นผู้บังคับหรือใช้อำนาจเหนือประชาชน การถอนสภาพก็กระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา

ดังนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) แม้ต่อมาจะไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกันแล้วก็ตาม แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นก็ยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามเดิม

การนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่พลเมืองเลิกใช้หรือไม่ประสงค์ใช้ร่วมกันแล้ว การใช้และการจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามวัตถุประสงค์ที่จัดให้มีที่ดินดังกล่าวเป็นสำคัญ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ถึงกับเป็นการผูกมัดมิให้มีการจัดการที่จะทำให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมเสียทีเดียว หากจะนำไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานและสอดคล้องหรือไม่ขัดขวางต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องถอนสภาพ แต่หากจะให้เอกชนใช้ประโยชน์เป็นเวลายาวนาน ไม่สามารถกระทำได้<sup>180</sup>

ข) กรณีที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการถอนสภาพหรือ

<sup>180</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, เลขเสร็จที่ 393/2534, มิถุนายน 2534 เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา 9 และมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ชั่วคราว).

การโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินปรากฏตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) <sup>181</sup>  
ดังนี้

(ก) เมื่อทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้าม  
สงวนต่อไป ให้ถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกา

(ข) เมื่อได้ถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้  
ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือเป็นผู้จัดหาประโยชน์ก็ได้ เช่น มอบให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการ  
คลัง เพื่อให้เป็นที่ราชพัสดุและสามารถนำออกให้เช่าได้

(ค) เมื่อได้ถอนสภาพแล้ว หากจะโอนต่อไปให้ยังเอกชนให้  
กระทำโดยพระราชบัญญัติ

(ง) เมื่อได้ถอนสภาพแล้ว หากจะนำไปจัดเพื่อประชาชนให้  
กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ในกรณีที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะซึ่งเป็นที่ดินที่ใช้  
จัดทำบริการสาธารณะ หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เข้าใช้ประโยชน์โดยตรง และประชาชนเป็นผู้เข้าใช้  
ประโยชน์โดยอ้อมผ่านการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ใช้โดยตรง  
และได้เลิกใช้ที่ดินนั้นในการทำบริการสาธารณะแล้ว จึงเป็นเรื่องการบริหารจัดการภายในของฝ่าย  
บริหารที่จะมีการยกเลิกเพิกถอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นได้โดยพระราชกฤษฎีกา แต่หากจะมี  
การนำอสังหาริมทรัพย์นั้นโอนต่อไปให้ยังเอกชนก็ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติเพราะถือว่าการโอน  
ต่อให้เอกชนย่อมเป็นการทำให้รัฐต้องเสียสิทธิในอสังหาริมทรัพย์นั้นไปมากกว่าการที่จะนำไปจัดเพื่อ  
ประชาชนซึ่งจะถือเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมต่อไป ซึ่งการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ถอนสภาพ  
จากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วไปจัดเพื่อประชาชนต่อไปจะกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

#### 2.2.5.8 ที่ราชพัสดุ

ก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ประกาศใช้บังคับ มีคำว่า “ที่ดินราชพัสดุ”  
แต่ไม่ได้มีคำจำกัดความที่ชัดเจนในกฎหมายใด เดิมที่ดินราชพัสดุอยู่ในความดูแลของกระทรวง ทบวง  
กรมต่างๆ ต่อมากระทรวงพระคลังมหาสมบัติเห็นควรให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ดูแลรักษา  
ที่ดินราชพัสดุแต่ผู้เดียว เมื่อกระทรวงทบวงกรมใดจะยืมใช้ในราชการให้ติดต่อกับกระทรวงพระคลัง  
มหาสมบัติ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง รัชกาลที่ 6 ทรงมีพระบรมราชโองการฯ

<sup>181</sup> มาตรา 8 วรรคสอง (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ  
ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334) “ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้าม  
หรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวง  
ห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวง  
การเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อยังเอกชน ให้กระทำโดย  
พระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำ  
โดยพระราชกฤษฎีกา”

เห็นชอบและอนุมัติ ต่อมาเมื่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงการคลังในปัจจุบัน จึงได้รวบรวมที่ดินราชพัสดุตามกระทรวงทบวงกรมและตามจังหวัดมาขึ้นทะเบียนราชพัสดุ<sup>182</sup>

1) การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ

ที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความสับสนและการซ้ำซ้อนของการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น จะเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานรัฐหน่วยงานใด หากอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นที่ราชพัสดุย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมธนารักษ์กระทรวงการคลัง แต่หากไม่ใช่ที่ราชพัสดุแล้วย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติไว้สำหรับกรณีนั้นไป เช่น กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจประเภทนิติบุคคล ก็ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยในกรณีของการรถไฟก็มีพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นนิติบุคคล รับโอนกิจการทรัพย์สิน และหนี้สิน มาจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 5 กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ รวมไปถึงที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นนั้น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุดังกล่าว แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงการเวนคืนที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติที่ดินเพื่อการเกษตร<sup>183</sup>

ตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ก็กำหนดให้อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ<sup>184</sup> ดังนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐประเภท กระทรวง ทบวง กรม แต่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล มีสิทธิหน้าที่ และทรัพย์สินในการจัดการภายในหน่วยงานของตนตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 กระทรวงคมนาคมเพียงแต่เป็นผู้กำกับดูแลในความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้เวนคืนมาและอสังหาริมทรัพย์อื่นๆของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 ประกอบมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

<sup>182</sup> ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2529), หน้า 245.

<sup>183</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวงกรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้นทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

<sup>184</sup> มาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 “ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

## 2) ความหมายของที่ราชพัสดุ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการให้ความหมายของที่ราชพัสดุ ในลักษณะที่ให้ความหมายครอบคลุมให้เห็นภาพรวมไว้ก่อน แล้วจึงไปกำหนดข้อยกเว้นทรัพย์สินที่ไม่เป็นที่ราชพัสดุ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดย่อมหมายความรวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ และอสังหาริมทรัพย์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในเนื้อหาของบทบัญญัติยังได้กำหนดลงไปอีกว่า เว้นแต่ อสังหาริมทรัพย์ดังต่อไปนี้จะไม่เป็นที่ราชพัสดุ ได้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทตามมาตรา 1304 (1) และ (2) อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล อสังหาริมทรัพย์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

## 3) อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่ราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุไม่ได้หมายถึงเพียงแต่ที่ดินเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงอาคารสถานที่ราชการ สิ่งปลูกสร้างที่รัฐเป็นผู้สร้างขึ้น และรวมถึงสัญญาที่ผู้สร้างต้องยกกรรมสิทธิ์ให้แก่รัฐบาล ที่ราชพัสดุจะอยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

ที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุโดยสภาพแล้วจะตกเป็นของรัฐบาลทันที ส่วนการขึ้นทะเบียนเป็นเพียงวิธีการเพื่อให้เกิดความสะดวกในการจัดลำดับที่เลขที่ดิน เนื้อที่ การนำไปใช้ประโยชน์ให้เป็นระบบเท่านั้น นอกจากนี้ที่ดินราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3)

แม้จะเลิกใช้ในราชการแล้วก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นสิ้นสุดสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ที่ราชพัสดุสามารถถอนสภาพการเป็นที่ราชพัสดุได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย ตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 และการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุประเภทนี้ให้โอนโดยกระทำเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น ตามมาตรา 8 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518<sup>185</sup>

อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่ราชพัสดุ ได้แก่

(1) อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

<sup>185</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 “การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ เฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเฉพาะให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกระทรวง”

(2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) เช่น ใช้เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ กระทรวง สถานีตำรวจ เป็นต้น ที่ดินนั้นก็จะมีสถานะเป็นทั้งที่ราชพัสดุและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย

(3) บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวงทบวงกรมได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น และทรัพย์สินที่เวนคืนมาจะต้องไม่ใช่ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 5

อย่างไรก็ตาม สำหรับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย แม้ว่าจะมีส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น สถานีรถไฟ แต่เมื่อการรถไฟเป็นรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟจึงไม่ใช่ที่ราชพัสดุตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

#### 4) อสังหาริมทรัพย์ที่ไม่เป็นที่ราชพัสดุ

(1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1)

(2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่พลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชานน้ำ ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2)

#### (3) อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล

ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีทั้งรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมีอยู่ 5 รัฐวิสาหกิจ ได้แก่ โรงงานยาสูบ โรงงานไฟ องค์กรสุรา โรงพิมพ์ตำรวจ และสำนักงานธนาคุณเคราะห์ กรมประชาสัมพันธ์<sup>186</sup> โดยรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวง ทบวง กรม ที่รัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอยู่ ดังนั้นกระทรวง ทบวง กรม ที่รัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอยู่จึงเป็นผู้ถือครองอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงเป็นที่ราชพัสดุ

#### (4) อสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง โดยรัฐมอบอำนาจปกครองปกครองบางส่วน ได้แก่ อำนาจการบริหารหรือการจัดกิจการบางอย่างให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร ซึ่งส่วนกลางจะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทรัพย์สินขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น อาจมีทั้งทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

<sup>186</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ,” วารสารนิติศาสตร์ 29, 2 (มิถุนายน 2542): 175.

และทรัพย์สินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 วรรคสอง

## บทที่ 3

### มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งของรัฐโดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการคมนาคมขนส่งทางราง กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทยจะทำให้ทราบประวัติและที่มาของทรัพย์สินรวมถึงทราบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยว่ามีภารกิจหน้าที่ใดบ้างที่เป็นภารกิจสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ และทรัพย์สินที่การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอยู่ได้นำมาใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือไม่อย่างไร

#### 3.1 ประวัติการรถไฟแห่งประเทศไทย

การขนส่งโดยทางรถไฟเริ่มต้นขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เหตุที่ทรงมีพระราชดำริให้มีการสร้างทางรถไฟแห่งสยาม สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ทางการเมืองที่มีการขยายอาณาเขตนอกจากสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐฝรั่งเศสแผ่มาครอบคลุมบริเวณแหลมอินโดจีน พระองค์ท่านทรงตระหนักถึงความสำคัญของการคมนาคมโดยเส้นทางรถไฟ เพราะการใช้การเดินทางแต่ทางเกวียนและแม่น้ำลำคลองจะไม่เพียงพอแก่การบำรุงรักษาพระราชอาณาเขตราษฎรที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงจะมีจิตใจโน้มเอียงไปทางประเทศใกล้เคียง ทรงเล็งเห็นว่าการจัดตั้งรถไฟขึ้นในประเทศไทยจะเป็นการสร้างความมั่นคงแก่ประเทศโดยการขยายอำนาจจากส่วนกลางออกไปยังหัวเมืองต่างๆ ตามภูมิภาค เพื่อสะดวกแก่การปกครองตรวจตราป้องกันการรุกราน และเป็นการเปิดภูมิประเทศให้ประชาชนพลเมืองเข้าบุกเบิกพื้นที่ รกร้างว่างเปล่าให้เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ และจะเป็นเส้นทางขนส่งผู้โดยสารและสินค้าไปมาถึงได้ง่ายยิ่งขึ้น จึงทรงมีประกาศพระบรมราชโองการสร้างทางรถไฟสยาม ในปี พ.ศ.2430 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการสร้างทางรถไฟกรุงเทพ-เชียงใหม่ และมีทางตั้งแต่เมืองสระบุรี-เมืองนครราชสีมา สายหนึ่ง จากเมืองอุดรดิตถ์-ตำบลท่าเตี้อริมฝั่งแม่น้ำโขงสายหนึ่ง และจากเมืองเชียงใหม่ไปยังเชียงราย เชียงแสนหลวงอีกสายหนึ่ง โดยทำการสำรวจรวม 8 ตอน จากนั้นรัฐบาลเห็นว่าจุดแรกที่ควรสร้างทางรถไฟเชื่อมกับเมืองหลวงของไทยก่อนคือนครราชสีมา ต่อมาในเดือนตุลาคม 2433 รัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ก่อตั้งกรมรถไฟขึ้นสังกัดกระทรวงโยธาธิการ โดยมีพระเจ้าน้อยยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์ ทรงเป็นเสนาบดี และนายเค เบ็ทเก (K. Bethge) ชาวเยอรมัน เป็นเจ้ากรมรถไฟ ในปี พ.ศ.2439 การก่อสร้างทางรถไฟสายกรุงเทพฯ-นครราชสีมา สำเร็จ

บางส่วนพอที่จะเปิดการเดินรถได้ ดังนั้น ในวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ.2439 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเสด็จพระราชดำเนินมาทรงประกอบพระราชพิธีเปิดการเดินรถไฟระหว่างสถานีกรุงเทพ-อยุธยา ระยะทาง 71 กิโลเมตร และเปิดให้ประชาชนเดินทางไปมาระหว่างกรุงเทพ-อยุธยา ได้ตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2439 เป็นต้นไป การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงถือเอาวันที่ 26 มีนาคม เป็นวันสถาปนากิจการรถไฟสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน จากนั้นมีการเปิดเดินรถต่อไปอีกเป็นระยะๆ จากอยุธยาถึงแก่งคอย มวกเหล็ก ปากช่อง จนกระทั่งในปี พ.ศ.2433 การสร้างทางรถไฟสายนครราชสีมาได้เสร็จเรียบร้อย และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้เสด็จพระราชดำเนินไปทรงเปิดการเดินรถสายนี้ เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ.2443 รวมระยะทางจากกรุงเทพถึงนครราชสีมาทั้งสิ้น 265 กิโลเมตร สิ้นเงินในการก่อสร้างทางรถไฟสายนี้ 17,585,000 บาท เมื่อสร้างทางรถไฟสายแรกสำเร็จแล้วก็ทรงพิจารณาสร้างทางรถไฟสายอื่นๆ ต่อไปจนกระทั่งสิ้นรัชสมัยของพระองค์<sup>187</sup>

เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2460 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงรวมกิจการของกรมรถไฟสายเหนือและกรมรถไฟสายใต้เข้าเป็นกรมเดียวกันเรียกว่า “กรมรถไฟหลวง” เนื่องจากทรงเห็นว่ากรมรถไฟทั้งสองที่แยกกันอยู่ไม่สะดวกแก่การบังคับบัญชาบริหารงานและไม่เป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย และยังได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าอนงยาเธอ “กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน” ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการกรมรถไฟหลวงพระองค์แรก<sup>188</sup>

เริ่มแรกในการก่อตั้งกรมรถไฟหลวงได้นำรถจักรไอน้ำมาใช้ในการเดินรถโดยรถจักรไอน้ำต้องใช้ฟืนเป็นเชื้อเพลิงเป็นหลัก<sup>189</sup> ต่อมาเมื่อวิวัฒนาการของรถจักรไอน้ำไม่สามารถพัฒนาประสิทธิภาพทางด้านกำลังงานให้สูงขึ้นได้อีก ประกอบขณะนั้นมีการกำเนิดเครื่องยนต์ดีเซลและมีการนำเครื่องยนต์ดีเซลมาใช้ในรถจักร วงการรถไฟทั่วโลกจึงเลิกใช้รถจักรไอน้ำและเปลี่ยนมาใช้รถจักรดีเซลแทน ซึ่งรถจักรดีเซลให้กำลังลากจูงและมีความเร็วที่สูงกว่าและสิ้นเปลืองเชื้อเพลิงน้อยกว่ารถจักรไอน้ำ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธินทรงตระหนักดีว่าการใช้รถจักรไอน้ำจะทำให้ไม่สะดวกและสิ้นเปลืองลูกไฟที่กระจัดกระจายออกมายังเป็นอันตราย พระองค์จึงทรงสั่งรถจักรดีเซลจำนวน 2 คันจากประเทศสวิสเซอร์แลนด์เข้ามาใช้เป็นครั้งแรก โดยรถจักรดีเซลคันแรกได้ออกวิ่งรับใช้ประชาชนเมื่อ พ.ศ.2471 ซึ่งเป็นประเทศแรกในทวีปเอเชียที่ให้ความสนใจในการใช้รถจักรดีเซล ถือได้ว่าพระองค์ทรงเป็นผู้ให้กำเนิดรถจักรดีเซลขึ้นในประเทศไทย<sup>190</sup>

<sup>187</sup> การรถไฟแห่งประเทศไทย, ประวัติการรถไฟแห่งประเทศไทย, ค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2558 จาก <http://www.railway.co.th/home/viewcontent.aspx?id=railway-history&lang=TH>

<sup>188</sup> การรถไฟแห่งประเทศไทย, กองโฆษณาและส่งเสริมการท่องเที่ยว, สถานีรถไฟ บันทึกความทรงจำ ความผูกพัน และการเปลี่ยนแปลง (กรุงเทพฯ: การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2554), หน้า 17.

<sup>189</sup> การรถไฟแห่งประเทศไทย, รถจักรและรถฟ่วง พัฒนาการที่ยิ่งใหญ่ จากอดีตสู่ปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2554), หน้า 10-11.

<sup>190</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-45.



ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชการที่ 9 เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 กิจการรถไฟได้รับความเสียหายมาก มีความจำเป็นต้องบูรณะฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิมโดยเร็ว รัฐบาลจึงต้องขอกู้เงินจากธนาคารโลกมาสมทบกับงบประมาณของรัฐ ธนาคารโลกเสนอให้รัฐปรับปรุงองค์กรของกรมรถไฟหลวงให้มีความเป็นอิสระมากขึ้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารกิจการรถไฟ ในปีพ.ศ.2494 รัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้จัดตั้งกิจการรถไฟเป็นเอกเทศ มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ต่อรัฐสภา และได้มีพระบรมราชโองการให้ตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2494 และให้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2494 กรมรถไฟหลวงจึงเปลี่ยนสถานะมาเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปการโดยใช้ชื่อว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” โดยดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 และให้มีการโอนกิจการ หนี้สิน สิทธิ หน้าที่ต่างๆ รวมไปถึงพนักงาน ลูกจ้างและสายงานทั้งหมดของกรมรถไฟหลวงไปอยู่ในการดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย<sup>191</sup>

### 3.2 พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 เป็นกฎหมายที่ตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกในการวางหลักเกณฑ์การบริหารจัดการกิจการรถไฟไทย และวางหลักในการคุ้มครองทรัพย์สินของกิจการรถไฟของประเทศไทย

เหตุที่ในปัจจุบันยังคงต้องนำพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาศึกษาและบังคับใช้อยู่ นั่น เนื่องจากพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 16<sup>192</sup> กำหนดให้นำพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 และบรรดาข้อบังคับที่ได้ออกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มาบังคับใช้อยู่เท่าที่มีได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 และไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 16 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ยังได้กำหนดให้เปลี่ยนแปลงคำเรียกในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 ดังนี้

คำว่า “กรมรถไฟแผ่นดิน” และคำว่า “กรมรถไฟ” ให้เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย”

คำว่า “ผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน” และคำว่า “อธิบดีกรมรถไฟ” ให้เรียกว่า “ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย”

<sup>191</sup> การรถไฟแห่งประเทศไทย, กองโฆษณาและส่งเสริมการท่องเที่ยว, *เรื่องเดิม*, หน้า 19-20.

<sup>192</sup> มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

### 3.2.1 คำนิยาม

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 3 ให้คำนิยามศัพท์ไว้หลายคำ ซึ่งในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้วิจัยขอนำคำนิยามที่เกี่ยวข้องและสำคัญมากกล่าว ดังนี้

“รถไฟ” หมายความว่า กิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อหาประโยชน์ด้วยวิธีบรรทุก ส่งคนโดยสารและสินค้าบนทางซึ่งมีราง ส่วนรถไฟซึ่งได้รับอนุญาตให้สร้างขึ้นตลอดทั้งสายบนถนนหลวงของนครหนึ่งหรือเมืองหนึ่งนั้น ให้เรียกว่า “รถราง”

“ที่ดินรถไฟ” หมายความว่า ที่ดินทั้งหลายที่ได้จัดหาหรือเช่าถือไว้ใช้ในการรถไฟโดยชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย

“ทางรถไฟ” หมายความว่า ถนนหรือทางซึ่งได้วางรางเพื่อการเดินรถ

“เครื่องประกอบทางรถไฟ” หมายความว่า สถานี สำนักงานที่ทำการ คลังไว้สินค้าเครื่องจักรประจำที่ และสรรพสิ่งของทั้งปวงที่ก่อสร้างไว้เพื่อประโยชน์ของการรถไฟ

“ผู้รับอนุญาต” หมายความว่า บุคคล ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลให้สร้างรถไฟได้เป็นพิเศษ

### 3.2.2 ประเภทของรถไฟตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง

เดิมพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 4 กำหนดให้รถไฟแบ่งออกเป็นสามประเภท ได้แก่ รถไฟแผ่นดิน รถไฟผู้รับอนุญาต และรถไฟหัตถกรรม แต่ในปัจจุบันมีการยกเลิกมาตรา 4 โดยพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวงแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2477 แล้ว อย่างไรก็ตามเพื่อให้เข้าใจความเป็นมาของการรถไฟแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน จึงได้ศึกษาประเภทของรถไฟดังกล่าว ดังนี้

ในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 ไม่ได้กำหนดคำนิยามของรถไฟแผ่นดินและรถไฟผู้รับอนุญาตไว้อย่างชัดเจน แต่ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 พอจะเข้าใจได้ว่า

1. รถไฟแผ่นดิน หมายถึง รถไฟหลวงซึ่งเป็นสมบัติของแผ่นดิน อยู่ภายใต้ความบังคับบัญชาของกรมรถไฟ กระทรวงเศรษฐการ (ปัจจุบัน คือ กระทรวงพาณิชย์)<sup>193</sup>

2. รถไฟผู้รับอนุญาต หมายถึง รถไฟราษฎร์ที่เอกชนเป็นผู้จัดทำ ซึ่งจะดำเนินการโดยการสร้างทางรถไฟแยกไปจากทางรถไฟแผ่นดินหรือรถไฟหัตถกรรม เอกชนที่มีความประสงค์จะจัดทำรถไฟราษฎร์จะต้องได้รับอนุญาตจึงจะสามารถจัดทำได้<sup>194</sup>

3. รถไฟหัตถกรรม หมายถึง รถไฟที่ห้างหรือบริษัทซึ่งประกอบหัตถกรรมหรือพาณิชย์กรรมได้สร้างขึ้นไว้ใช้เฉพาะแต่รับส่งคนงานและบรรทุกสิ่งของที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือสิ่งที่ประดิษฐ์ขึ้นกับสิ่งอื่นๆ ที่จำเป็นจะต้องใช้สำหรับกิจการนั้น<sup>195</sup>

<sup>193</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>194</sup> มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>195</sup> มาตรา 140 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

### 3.2.3 รถไฟแผ่นดินหรือรถไฟหลวง

การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์และการคุ้มครองทรัพย์สินของรถไฟแผ่นดินหรือรถไฟหลวง มีดังนี้

#### 3.2.3.1 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของกรมรถไฟแผ่นดิน

รถไฟแผ่นดินหรือรถไฟหลวงจะได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ดังนี้

##### 1) กระบวนการในการจัดหาซื้อที่ดินเพื่อสร้างทางรถไฟ

การคุ้มครองสิทธิของเอกชนในที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของยึดถือไว้มีมาตั้งแต่สมัยกฎหมายโรมัน โดยเห็นได้จากลักษณะการแบ่งทรัพย์สินของกฎหมายโรมันจะแบ่งตามทรัพย์สินที่เอกชนสามารถยึดถือไว้ได้และทรัพย์สินที่ยึดถือไว้ไม่ได้ แม้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน จะได้รับการยอมรับคุ้มครอง แต่ก็มีข้อยกเว้นอยู่ประการหนึ่งคือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมย่อมมีความสำคัญมากกว่าประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง และเมื่อเอกชนผู้นั้นยังเป็นประชาชนภายในรัฐ ผลสุดท้ายเอกชนผู้นั้นก็ยังคงได้รับประโยชน์จากภารกิจของรัฐเช่นกัน แนวคิดดังกล่าวมีมาตั้งแต่สมัยกฎหมายโรมันประเทศต่างๆ ในแถบภาคพื้นยุโรปได้รับเอามาเป็นแนวทางในเกี่ยวกับการเวนคืนทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ประเทศไทยก็ได้รับเอาแนวคิดดังกล่าวผ่านมาจากประเทศในแถบภาคพื้นยุโรปเช่นเดียวกัน รัฐจึงสามารถเรียกทรัพย์สินกลับคืนมาเพื่อนำไปใช้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม แต่ทั้งนี้ผู้ปกครองต้องมีความชอบธรรมในการชดเชยความเสียหายแก่เอกชนที่ถูกเวนคืนทรัพย์สิน ดังนั้นจึงมีการกำหนดค่าทดแทนไว้เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ประชาชนในกรณีที่ทรัพย์สินของเอกชนจะต้องกลับคืนไปสู่รัฐ

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการจัดซื้อที่ดิน กำหนดให้การจัดซื้อที่ดินเป็นวิธีการหนึ่งที่ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อรัฐบาลต้องการสร้างทางรถไฟ รัฐบาลจะทำการบังคับซื้อที่ดินนั้นเพื่อการสร้างทางรถไฟได้ตามข้อบังคับว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดิน<sup>196</sup>

เมื่อตกลงว่าจะสร้างทางรถไฟขึ้นแต่ยังไม่ได้มีการตรวจวางแนวทางให้แน่นอน พระมหากษัตริย์ก็จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ออกประกาศ “พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน” ภายในที่ๆคิดว่าจะสร้างทางรถไฟนั้นขึ้นก่อน เพื่อทำการตรวจวางแนวทางให้แน่นอน โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีอายุใช้ได้สองปี หรืออาจมีอายุตามกำหนดเวลาที่เห็นว่าจำเป็น<sup>197</sup> หลังจากที่ได้มีการกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะสร้างทางรถไฟแน่นอนแล้ว ก็จะให้กรมรถไฟแผ่นดินเป็นธุระจัดการในเรื่องจัดหาซื้อที่ดินตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อสร้างทางรถไฟ<sup>198</sup>

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินออกมาแล้ว พนักงานรถไฟก็มีสิทธิที่จะเข้าไปกระทำการในที่ดินของเอกชนตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อตรวจวางแนวทางให้แน่นอน เช่น วัดระยะ ปักกรุย เก็บตัวอย่างศิลา ทรายและวัตถุอื่นๆ โดยพนักงานรถไฟจะมีสิทธิดังกล่าวภายในระยะเวลาอายุเวลาตามพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดเขตที่ดินนั้น

<sup>196</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

<sup>197</sup> มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

<sup>198</sup> มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

การที่พนักงานรถไฟเข้าไปกระทำการในที่ดินของเอกชน เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการทรัพย์สินที่จะได้รับค่าทำขวัญเพื่อทดแทนการเสียหายที่เกิดขึ้นจากการตรวจทำแผนที่สร้างทางรถไฟนั้น<sup>199</sup>

เมื่อเจ้าพนักงานรถไฟได้ตรวจและวางแนวทางรถไฟอันแน่นอนได้ตลอดทั้งสายหรือทำได้แต่เฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่ง ก็จะมีการออกประกาศ “พระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้จัดซื้อที่ดิน” โดยในพระราชกฤษฎีกาฉบับที่อนุญาตให้จัดซื้อที่ดินจะต้องมีข้อความ ดังนี้

1. เหตุผลในการจัดซื้อที่ดินนั้นเพื่อเหตุใด
2. ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่จะให้จัดซื้อ และตำบลเขตแขวงซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่

นอกจากนี้ ต้องมีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตที่ดินที่ต้องการสร้างทางรถไฟ และเขตที่ดินทุกรายที่อนุญาตให้จัดซื้อทั้งหมดทั้งแปลงหรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใดไว้ท้ายประกาศพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย<sup>200</sup>

พระราชกฤษฎีกาที่ได้อนุญาตให้จัดซื้อที่ดินให้ลงพิมพ์ประกาศโฆษณาในหนังสือราชกิจจานุเบกษา<sup>201</sup> และให้ทำสำเนาพระราชกฤษฎีกาโดยมีเจ้าหน้าที่รับรองกับแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาส่งมอบให้ไว้ ณ สถานที่ดังต่อไปนี้<sup>202</sup>

1. ที่ว่าการกรมรถไฟแผ่นดิน
2. ศาลารัฐบาลมณฑล ศาลากลางจังหวัด และที่ว่าการในตำบลซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นอันต้องจัดซื้อนั้นตั้งอยู่
3. หอทะเบียนที่ดินในมณฑลซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นอันต้องจัดซื้อนั้นตั้งอยู่

เมื่อมีการออกประกาศพระราชกฤษฎีกาให้จัดซื้อที่ดินในหนังสือราชกิจจานุเบกษาแล้ว และกรมรถไฟแผ่นดินได้จ่ายเงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่นตามที่ระบุในพระราชกฤษฎีกาจะตกเป็นของกรมรถไฟทันที แต่กรมรถไฟแผ่นดินจะมีสิทธิเข้าปกครองยึดทรัพย์สินในที่ดินได้ต่อเมื่อใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว<sup>203</sup> นอกจากนี้ เมื่อได้มีการออกประกาศพระราชกฤษฎีกาแล้ว ถ้าบุคคลใดซึ่งมีสิทธิในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จำหน่ายหรือโอนสิทธิในทรัพย์สินให้แก่บุคคลผู้อื่นด้วยประการใดๆ บุคคลผู้รับโอนหรือรับช่วงนั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องได้เฉพาะเงินค่าทำขวัญเท่านั้น<sup>204</sup> เนื่องจากถือว่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้น รัฐบาลได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาในหนังสือราชกิจจานุเบกษาแล้วว่าจะนำมาใช้เป็นประโยชน์ต่อแผ่นดิน

<sup>199</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

<sup>200</sup> มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

<sup>201</sup> มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

<sup>202</sup> มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

<sup>203</sup> มาตรา 25 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

<sup>204</sup> มาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

## 2) เงินค่าทำขวัญ

เงินค่าทำขวัญดังกล่าวข้างต้น กำหนดให้แก่บุคคลดังนี้ คือ <sup>205</sup>

- (1) เจ้าของที่ดินที่ต้องจัดซื้อ
- (2) เจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่รื้อไม่ได้ ซึ่งอยู่ในที่ดินนั้นในวันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตพิเศษ
- (3) ผู้เช่าที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อไม่ได้ โดยต้องมีหลักฐานการเช่าเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งทำไว้ก่อนวันที่ออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหรือได้ทำขึ้นภายหลังประกาศนั้นโดยได้รับอนุญาตพิเศษ และการเช่าถือนั้นยังไม่สิ้นอายุไปก่อนวันหรือภายในวันที่กรมรถไฟแผ่นดินได้เข้าปกครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น

เงินค่าทำขวัญในเรื่องเช่าถือนี้กำหนดให้เฉพาะผู้เช่าที่เสียหายจริงๆ จากเหตุที่ต้องออกจากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างก่อนถึงวันกำหนดในสัญญาเช่านั้น ดังนั้นหากผู้เช่าไม่ได้ได้รับความเสียหายก็ไม่สามารถเรียกค่าทำขวัญในกรณีนี้ได้

- (4) เจ้าของต้นไม้หรือพืชพันธุ์ซึ่งอยู่ที่ดินนั้นในวันที่ยื่นออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน หรือที่ปลูกขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตเป็นพิเศษ

- (5) เจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่รื้อได้ซึ่งอยู่ในที่ดินนั้นในวันที่ยื่นออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน แต่เงินค่าทำขวัญในกรณีนี้จะเรียกได้เฉพาะค่ารื้อถอนและค่าที่จะต้องปลูกสร้างขึ้นใหม่

### 3.2.3.2 การให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของกรมรถไฟแผ่นดิน (ปัจจุบัน คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย)

เดิมมีการคุ้มครองทรัพย์สินของกรมรถไฟแผ่นดิน (ปัจจุบัน คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย) ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า

ในส่วนรถไฟทั้งหลายนอกจากรถไฟเหตุการณ์

- (1) ห้ามไม่ให้ยกกำหนดอายุความขึ้นต่อผู้สิทธิของแผ่นดินเหนือที่ดินรถไฟ หรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของรถไฟ
- (2) ห้ามไม่ให้เอกชนหรือบริษัทใดๆ หวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรถไฟหรือสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น เว้นไว้แต่จะได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าทรัพย์สินนั้นๆ ได้ขาดจากเป็นที่ดินรถไฟแล้ว
- (3) ห้ามมิให้ยึดที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง รถและพัสดุของรถไฟ

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2477 ได้ประกาศยกเลิกการบังคับใช้มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 ไปแล้ว แม้กฎหมายฉบับดังกล่าวจะได้ยกเลิกไปแล้ว แต่ผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีประโยชน์ต่อการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นทรัพย์สิน

<sup>205</sup> มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

ของรัฐ โดยเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำบริการ สาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยและมีประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางความ มั่นคงและความเจริญของประเทศ โดยในมาตรา 6 ดังกล่าวให้เคยมีการให้ความคุ้มครองทรัพย์สิน ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ดังนี้

1) ประการแรก กรณีเกี่ยวกับอายุความ

ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 (1) ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้สิทธิของแผ่นดินเหนือที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นของการรถไฟ มี ลักษณะเนื้อหาที่สอดคล้องและแตกต่างกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 ที่ กำหนดห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน กล่าวคือ ทั้งสองมาตรามีความคุ้มครองเรื่องอายุความต่อสู้กับรัฐ แต่ในพระราชบัญญัติจัดวาง การรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 (1) ให้ความคุ้มครองสิทธิเหนือที่ดินรถไฟหรือ อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของรถไฟ ซึ่งก็หมายความถึงเพียงแค่ว่าเป็นทรัพย์สินของรถไฟกฎหมายก็ให้ ความคุ้มครองทั้งทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส่วนมาตรา 1306 กฎหมายให้คุ้มครองเฉพาะทรัพย์สินที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น

2) ประการที่สอง กรณีเกี่ยวกับการหวงห้ามหรือห้ามถือกรรมสิทธิ์

ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 (2) กำหนดห้ามมิให้เอกชนหรือบริษัทใดๆ หวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรถไฟ หรืออสังหาริมทรัพย์ อย่างอื่น เว้นแต่จะได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าทรัพย์สินนั้นๆ ได้ขาดจากเป็น ที่ดินรถไฟแล้วนั้น

เมื่อทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีไว้เพื่อใช้ในประโยชน์ สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของคนทั้งชาติ ทรัพย์สินดังกล่าวจึงได้รับเอกสิทธิ์ทางกฎหมาย บางประการ เนื่องจากกฎหมายย่อมต้องคุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าวเพื่อมิให้ตกเป็นของผู้อื่นหรือของ เอกชนอันจะทำให้รัฐและประชาชนได้รับความเสียหาย จึงได้มีการกำหนดห้ามมิให้เอกชนหรือบริษัท ใดหวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของรถไฟ โดยมีข้อยกเว้นหากมี ประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าทรัพย์สินนั้นๆ ได้ขาดจากเป็นที่ดินรถไฟแล้ว เอกชน หรือบริษัทใดๆ จึงจะหวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรถไฟหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นได้

ในขณะที่มีการออกกฎหมายฉบับนี้ ประเทศไทยยังอยู่ในการปกครอง ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้นกระแสพระบรมราชโองการพิเศษจึงมีสถานะเป็นกฎหมายในยุค สมัยนั้น หากได้มีกระแสพระบรมราชโองการพิเศษออกมาว่าทรัพย์สินนั้นขาดจากการเป็นที่ดินของการรถไฟ แล้วย่อมเป็นการทำให้ทรัพย์สินนั้นๆ พ้นสภาพจากการเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เมื่อทรัพย์สินนั้นพ้นสภาพ จากการเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินจึงทำให้เอกชนย่อมสามารถเข้าถือกรรมสิทธิ์ได้

การหวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทาง หลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 (2) กำหนดห้ามมิให้เอกชนหรือบริษัทใดๆ หวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ใน ที่ดินรถไฟหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น เปรียบเสมือนเป็นการห้ามโอนให้แก่กันเพราะการที่จะโอน ทรัพย์สินให้แก่กันได้นั้น ผู้โอนย่อมต้องมีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ความตามมาตรา 6 (2) จึงย่อมมีความหมายรวมไปถึงการห้ามมิให้มีการยึดถือครอบครองและห้ามมิ

ให้มีการโอนให้แก่กัน ซึ่งจะมีลักษณะการคุ้มครองทรัพย์สินที่เหมือนกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ว่าทรัพย์สินที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

### 3) ประการที่สาม กรณีเกี่ยวกับการยึด

ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 กำหนดห้ามมิให้ยึดที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง รถและพัสดุของรถไฟ ซึ่งในมาตรา 3 ได้กำหนดนิยามของคำว่า รถ และพัสดุของรถไฟไว้ ดังนี้

“รถ” หมายความว่า รถจักร รถบรรทุก รถคนโดยสารหรือรถขนของซึ่งมีล้อครีสำหรับเดินบนราง

“พัสดุ” หมายความว่า รางอะไหล่ ไม้หมอน หมุดควางและแป้นควาง เครื่องอะไหล่สำหรับรถ เครื่องประกอบสำหรับสร้างสะพาน ของเครื่องใช้ในการก่อสร้าง เครื่องมือ วัสดุ เชื้อเพลิง น้ำมันหยอดเครื่อง หรือสิ่งอื่นๆซึ่งรถไฟเก็บสะสมไว้ใช้

ในมาตรา 6 (3) จึงเป็นการให้ความคุ้มครองถึงอสังหาริมทรัพย์และสิ่งปลูกสร้างของรถไฟ รถจักร รถบรรทุก รถคนโดยสารหรือรถขนของซึ่งมีล้อครีสำหรับเดินบนราง รวมไปถึงถึงพัสดุต่างๆของรถไฟ ได้แก่ รางอะไหล่ ไม้หมอน หมุดควางและแป้นควาง เครื่องอะไหล่สำหรับรถ เครื่องประกอบสำหรับสร้างสะพาน ของเครื่องใช้ในการก่อสร้าง เครื่องมือ วัสดุ เชื้อเพลิง น้ำมันหยอดเครื่อง หรือสิ่งอื่นๆ ซึ่งรถไฟเก็บสะสมไว้ใช้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาว่าสิ่งอื่นๆ ที่รถไฟเก็บสะสมไว้ใช้มีความหมายถึงทรัพย์สินสิ่งใดบ้าง ซึ่งแตกต่างกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ที่ให้ความคุ้มครองกับทรัพย์สินทุกชนิดที่เป็นของแผ่นดิน

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 (3) มีลักษณะเนื้อหาสอดคล้องตรงกับพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 ที่กำหนดว่า “ทรัพย์สินของการรถไฟย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” และยังมีเนื้อหาสอดคล้องกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ที่กำหนดห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

ส่วนทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาตามกฎหมายกำหนดให้ได้รับความคุ้มครองเพียงเฉพาะไม่ให้ยึดเพื่อการบังคับชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ดังนั้นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจึงไม่ได้อยู่ในความคุ้มครองตามมาตรา 1305 และ 1306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีผลให้ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาสามารถโอนให้แก่กันได้และเอกชนยกอายุความขึ้นต่อสู้กับรัฐได้ ดังนั้นจึงสามารถทำการโอนกรรมสิทธิ์แก่เอกชนไปโดยการจำหน่าย จ่าย โอน ขาย แลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วนทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในความคุ้มครองตามมาตรา 1305 มาตรา 1306 และมาตรา 1307 จึงมีผลให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่สามารถโอนให้แก่กันได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา และไม่สามารถยกอายุความขึ้นต่อสู้สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ และไม่ให้อำนาจสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อการชำระหนี้ ดังนั้นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงสามารถพ้นสภาพสิ้นสุดจากการเป็นสาธารณ

สมบัติของแผ่นดินได้ ในกรณีที่มีการเพิกถอนสภาพทรัพย์สินนั้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยอาศัยกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

### 3.2.4 รถไฟราษฎร์

กฎหมายไม่ได้นิยามคำว่ารถไฟราษฎร์ไว้โดยตรง แต่จากมาตรา 95 พอจะเข้าใจได้ว่ารถไฟ ผู้ได้รับอนุญาต หมายถึง รถไฟราษฎร์ที่เอกชนเป็นผู้จัดทำ จะดำเนินการสร้างทางรถไฟแยกไปจาก ทางรถไฟแผ่นดินหรือรถไฟหัตถกรรม การจัดทำรถไฟราษฎร์จะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะสามารถ จัดทำได้

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 3 (13) ให้คำนิยาม “ผู้รับ อนุญาต” หมายความว่า บุคคล ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลให้สร้างรถไฟได้เป็น พิเศษ

เดิมกฎหมายห้ามมิให้ราษฎร์เป็นผู้สร้างรถไฟจัดทำบริการรถไฟในอาณาจักรไทย เว้นแต่จะมี ประกาศพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นพิเศษ โดยจะพระราชทานให้เฉพาะเพื่อการสร้างทาง รถไฟแยกไปจากทางรถไฟแผ่นดินหรือรถไฟหัตถกรรม ดังนั้นการสร้างทางรถไฟโดยเอกชนสมัยก่อน จึงกระทำได้เพียงแต่การเชื่อมต่อจากรถไฟที่รัฐเป็นผู้จัดทำหรือเชื่อมต่อกับรถไฟหัตถกรรมเท่านั้น หากรถไฟผู้รับอนุญาตซึ่งดำเนินงานโดยเอกชนมีความประสงค์จะขออนุญาตสร้างทางรถไฟ ให้ยื่น เรื่องแสดงความประสงค์นั้นต่อผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน จากนั้นให้เสนอต่อสภากรรมการรถไฟ เมื่อ สภากรรมการรถไฟเห็นสมควรจะเรียกให้ผู้ขออนุญาตยื่นรายละเอียดเพิ่มเติมอีกก็ได้ แล้วจึงนำเรื่อง นั้นยื่นต่อรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ส่วนการที่จะอนุญาตหรือไม่นั้นสุดแล้วแต่จะเห็น เป็นการสมควร<sup>206</sup>

ตัวอย่างของรถไฟราษฎร์ เช่น ทางรถไฟสายปากน้ำ ดำเนินการโดยกอมปานีรถไฟ หรือ บริษัทรถไฟปากน้ำ ซึ่งเป็นทางรถไฟราษฎร์สายแรกที่เปิดใช้ในประเทศไทย โดยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นผู้พระราชทานอนุญาต

#### 3.2.4.1 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของรถไฟราษฎร์

เมื่อเอกชนเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จัดทำรถไฟราษฎร์แล้ว ก็สามารถจัดหาที่ดินและ อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่จำเป็นสำหรับก่อสร้างทางรถไฟได้ ดังนี้

- 1) กรณีที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเป็นของเอกชน

ผู้รับอนุญาตต้องร้องขอต่อกรมรถไฟแผ่นดินให้ช่วยจัดหาซื้อให้ตาม

ข้อบังคับว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดินเพื่อสร้างทางรถไฟนั้น<sup>207</sup>

กรณีนี้เป็นลักษณะที่ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดทำรถไฟราษฎร์นั้นเป็นผู้ได้รับ สัมปทาน โดยผู้ได้รับสัมปทานย่อมมีสิทธิตามที่รัฐกำหนดไว้ให้ เมื่อการจัดทำรถไฟเป็นบริการ สาธารณะอย่างหนึ่งซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การที่จะได้มาซึ่งทรัพย์สินเพื่อจัดทำรถไฟ รัฐจึงต้อง ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนโดยการเป็นผู้จัดหาซื้อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นแทนผู้รับอนุญาต

<sup>206</sup> มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

<sup>207</sup> มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464



ทั้งนี้ กรมรถไฟแผ่นดินก็ต้องปฏิบัติตามหลักเช่นเดียวกันกับกรณีของรัฐจัดทำรถไฟแผ่นดินเอง ไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อจัดทำรถไฟ พระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้จัดซื้อที่ดินเพื่อจัดทำรถไฟ โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องมีเหตุผลในการจัดซื้อแผนที่ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะทำการจัดซื้อ มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดทำรถไฟราษฎรมีสสิทธิตั้งตัวแทนเป็นกรรมการการจัดหาซื้อที่ดินคนหนึ่ง และเมื่อเห็นว่าเป็นการสะดวกที่จะจัดการหาซื้อที่ดินสถานที่ใด ก็ให้ทำรายงานเสนอต่อสภากรรมการรถไฟ และที่สำคัญคือการจัดหาซื้อที่ดินนั้นต้องมีการใช้เงินค่าทำขวัญให้แก่เอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ซึ่งในเรื่องเงินค่าทำขวัญผู้ได้รับอนุญาตให้จัดทำรถไฟต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายหรือจ่ายเงินค่าทำขวัญ หรือการวางเงินดังกล่าว และกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่จัดหาซื้อนั้นจะตกเป็นของผู้รับอนุญาตต่อเมื่อผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์นั้นได้ออกรวมสิทธิ์แก่ผู้รับอนุญาตโดยถูกต้องตามวิธีที่กฎหมายบังคับไว้ในกรณี<sup>208</sup> ซึ่งวิธีที่กฎหมายบังคับไว้ในกรณี เช่น กรณีบุคคลที่มีสิทธิจะได้รับค่าทำขวัญตามมาตรา 26 พระราชบัญญัติจัดตั้งวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 เป็นต้น

สำหรับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ผู้รับอนุญาตได้จ่ายเงินค่าทำขวัญหรือวางเงินไปแล้ว เมื่อเจ้าของทรัพย์ได้ออกรวมสิทธิ์แก่ผู้รับอนุญาตตามกฎหมายแล้ว กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นจะตกเป็นของผู้ได้รับอนุญาต แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงสิทธิในทรัพย์ากรใต้ดิน เช่น แร่ธาตุต่างๆ

อย่างไรก็ตาม เมื่อครบกำหนดอายุในการได้รับอนุญาตแล้วหรือก่อนครบกำหนดอนุญาตหากมีพระบรมราชานุญาต รัฐบาลย่อมมีสิทธิที่จะเข้ายึดปกครองรถไฟราษฎรได้ โดยทรัพย์สินต่างๆ ที่ใช้ในการจัดทำกิจการรถไฟย่อมตกเป็นของรัฐบาล และรัฐบาลต้องจ่ายเงินค่าทำขวัญให้แก่ผู้รับอนุญาตเฉพาะในส่วนของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ผู้ได้รับอนุญาตมีกรรมสิทธิ์ แต่ค่าทำขวัญจะจ่ายไม่เกินไปกว่าราคาที่ผู้รับอนุญาตได้ซื้อไว้ในตอนแรก ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเข้ายึดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของรัฐจากเอกชนนี้ สิ่งสำคัญคือรัฐจะต้องจ่ายเงินค่าทำขวัญให้แก่เอกชน ดังนั้น การได้รับสิทธิในการจัดทำรถไฟราษฎรเมื่อสิ้นสิทธินี้แล้วทรัพย์สินต่างๆ จะตกเป็นของรัฐบาล โดยในส่วนของที่ดินและอสังหาริมทรัพย์เท่านั้นที่ผู้รับอนุญาตจะได้ค่าทำขวัญ

## 2) กรณีที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเป็นของหลวงที่หวงห้าม

หากที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเป็นของหลวงที่หวงห้าม ผู้รับอนุญาตจะเป็นผู้เช่าที่หลวงนั้นตลอดเวลาที่ได้รับอนุญาต โดยเสียค่าเช่าตามอัตราที่กำหนดไว้

กรณีนี้ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าเอกชนผู้ได้สิทธิในการสร้างรถไฟราษฎรนั้น ย่อมไม่มีสิทธิที่จะใช้ที่ดินของรัฐไปโดยไม่เสียค่าตอบแทน ผู้ได้รับอนุญาตให้สร้างรถไฟราษฎรเมื่อต้องการใช้ที่ดินที่เป็นของรัฐก็ต้องจ่ายค่าตอบแทนการเช่าที่ดินนั้นให้แก่รัฐ

เมื่อผู้รับอนุญาตซื้อหรือเช่าที่ดินของรัฐไว้แล้ว ผู้รับอนุญาตไม่มีสิทธิในทรัพย์ากรที่อยู่ในดิน ไม่ว่าจะเป็นแร่ โลหะ หรือธาตุต่างๆ แม้กระทั่งป่าไม้ที่อยู่ในที่ดินหรือภายใต้

<sup>208</sup> มาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

พื้นดินนั้น รวมไปถึงการจัดสรรน้ำในแหล่งน้ำที่เป็นที่ดินที่ได้ซื้อหรือเช่าของรัฐนั้นด้วย<sup>209</sup> ผู้รับอนุญาตจึงไม่มีสิทธิใดๆ ในทรัพยากรที่ดินนั้นนอกจากการใช้ประโยชน์เพื่อการจัดทำรถไฟเท่านั้น ซึ่งสิทธิและหน้าที่ลักษณะนี้เป็นเช่นเดียวกันกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ได้รับสัมปทานในปัจจุบัน ทรัพยากรภายใต้พื้นดินนั้นถือเป็นทรัพยากรของรัฐหากผู้รับอนุญาตต้องการมีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรภายใต้พื้นดิน เช่น แร่ธาตุต่างๆ ผู้รับอนุญาตก็จำเป็นต้องไปขออนุญาตในการใช้ที่ดินเพื่อให้ได้ทรัพยากรภายใต้พื้นดินนั้นอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งจะเป็นลักษณะของการได้สัมปทานในการทำเหมืองแร่

แม้ว่าผู้ได้รับอนุญาตจะได้รับสิทธิในการจัดทำรถไฟราษฎร์แล้ว แต่ก็ยังคงต้องอยู่ในความกำกับดูแลตรวจตราของกรมรถไฟแผ่นดิน และในกรณีที่เป็นเรื่องที่สำคัญหรือมีการเปลี่ยนแปลงวิธีลักษณะการเดินรถหรือสร้างทางรถไฟ ผู้รับอนุญาตก็จำเป็นต้องขอความเห็นชอบมายังสภาการมการรถไฟก่อน เช่น ขณะสร้างทางต้องการเปลี่ยนแนวทางรถไฟ หรือการสร้างทางที่ผิดแบบไปจากเดิม ทำการซ่อมแซมครั้งใหญ่ เพิ่มเติมสิ่งปลูกสร้าง การให้บุคคลภายนอกเช่าทางรถไฟ เป็นต้น และในกรณีการตั้งกฎข้อบังคับหรืออัตราค่าระวางบรรทุกก็ต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดินก่อน นอกจากนี้ ในกรณีที่มีเหตุเกี่ยวกับกิจการของรัฐหรือเหตุสำคัญ ผู้รับอนุญาตก็ต้องยินยอมตามกรณีเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เช่น การรับส่งถุงเมลล์จากกรมไปรษณีย์โทรเลข โดยสภาการมการรถไฟเป็นผู้กำหนดอัตราค่ารับส่ง การรับส่งทหารบก ทหารเรือ ตำรวจพระนครบาล ตำรวจภูธร หรือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบรรดาของใช้ พัสตุ ปืน กระสุน และสัมภาระต่างๆ ของเจ้าพนักงานนั้น เป็นต้น และในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินอันเกี่ยวกับความมั่นคงทั้งภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร รัฐบาลมีอำนาจสั่งเสนาบดีกระทรวงกลาโหมให้เข้ายึดถือปกครองทางรถไฟทั้งสายหรือส่วนใดส่วนหนึ่ง พร้อมทั้งสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการเดินรถไฟได้ชั่วคราว โดยผู้รับอนุญาตซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์ที่รัฐบาลเข้ายึดถือ มีสิทธิที่จะได้รับค่าทำขวัญ

#### 3.2.4.2 การให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของรถไฟราษฎร์

รถไฟราษฎร์ได้รับเอกสิทธิ์ความคุ้มครองทางกฎหมาย คือ ถ้ารถไฟราษฎร์ได้เปิดเดินรถทั้งสายหรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใดแล้ว ห้ามมิให้ยึดที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้างรถและพัสดุของรถไฟ แต่เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะขอให้ตั้งเจ้าพนักงานรักษาทรัพย์ได้<sup>210</sup> ซึ่งจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเมื่อรถไฟราษฎร์ได้เปิดทำการเดินรถไม่ว่าจะทั้งสายหรือเพียงส่วนหนึ่งส่วนใดแล้วย่อมถือว่าได้ทำการอันเกี่ยวกับการบริการสาธารณะแล้ว กฎหมายจึงคุ้มครองทรัพย์สินที่ใช้ในการเดินรถไฟนับตั้งแต่ที่ได้ทำการเดินรถไฟอันได้แก่ ที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้างรถไฟ และพัสดุของรถไฟ ที่ห้ามมิให้ยึด ลักษณะการคุ้มครองดังกล่าวจะเหมือนกับหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ในปัจจุบันที่ห้ามยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

นอกจากนี้ ยังมีการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินรถไฟราษฎร์ไว้เช่นเดียวกับรถไฟแผ่นดิน คือ ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้สิทธิของแผ่นดินเหนือที่ดินรถไฟหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของรถไฟ ห้ามมิให้เอกชนหรือบริษัทใดๆ หวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรถไฟหรือ

<sup>209</sup> มาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

<sup>210</sup> มาตรา 134 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น เว้นแต่จะมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าทรัพย์สินนั้นได้พ้นจากการเป็นที่ดินของรถไฟแล้ว และห้ามมิให้ยึดที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง รถ และพัสดุของรถไฟ<sup>211</sup>

### 3.2.4.3 การสิ้นสุดการได้รับอนุญาตจัดทำรถไฟราษฎร์

การสิ้นสุดการได้รับอนุญาตจัดทำรถไฟราษฎร์ แบ่งออกเป็นสามกรณี ดังนี้

1) กรณีรัฐบาลประสงค์เข้าปกครองยึดรถไฟก่อนสิ้นกำหนดอนุญาต และในหนังสือพระบรมราชานุญาตไม่ได้กล่าวถึงเวลาและข้อความแห่งการนี้ไว้ รัฐบาลจะไม่สามารถเข้าปกครองยึดรถไฟราษฎร์ได้ทันที รัฐบาลจะมีอำนาจเข้ายึดถือปกครองรถไฟได้ในเวลาหลังจากวันที่ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตล่วงแล้ว 20 ปี<sup>212</sup> กรณีนี้จึงเป็นลักษณะที่รัฐบาลต้องการเข้าปกครองยึดรถไฟราษฎร์แต่พระมหากษัตริย์ไม่ได้กล่าวถึงการเข้ายึดไว้ในหนังสือพระบรมราชานุญาต กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลสามารถทำการเข้ายึดได้ภายหลังจากที่ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตล่วงมาเป็นเวลา 20 ปี ซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้ได้รับอนุญาตให้จัดทำรถไฟไม่ให้สิทธิและทรัพย์สินในการจัดทำรถไฟขึ้นอยู่แต่เพียงรัฐบาลผู้เดียว

2) เมื่อรัฐบาลเข้ายึดถือปกครองรถไฟก่อนสิ้นกำหนดอนุญาตหรือสิ้นกำหนดอนุญาตแล้ว ให้เข้ายึดถือปกครองบรรดาสสิ่งปลูกสร้าง รถ เครื่องจักร พัสตุ และวัตถุอย่างอื่นด้วย ส่วนที่ดินให้คิดเงินค่าทำขวัญไม่เกินกว่าราคาของผู้รับอนุญาตได้ซื้อไว้<sup>213</sup> เป็นกรณีที่หากยังไม่สิ้นกำหนดอนุญาตที่ผู้รับอนุญาตได้รับอนุญาตให้จัดทำรถไฟ แต่ได้มีหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้รัฐบาลเข้ายึดถือรถไฟราษฎร์ได้แล้ว หรือกรณีที่รัฐบาลได้เข้าปกครองยึดถือรถไฟราษฎร์เมื่อสิ้นกำหนดในการได้รับอนุญาตแล้ว รัฐบาลสามารถเข้าไปยึดถือสิ่งปลูกสร้าง รถ เครื่องจักร พัสตุและวัตถุอย่างอื่นได้ แต่เฉพาะในส่วนของที่ดินเท่านั้นที่กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินค่าทำขวัญให้ไม่เกินราคาของผู้รับอนุญาตได้ซื้อไว้

3) เมื่อถึงวันสิ้นกำหนดอนุญาตหรือได้ถอนอนุญาต ถ้ารัฐบาลไม่ได้แจ้งความประสงค์ที่จะเข้ายึดถือปกครองรถไฟนั้นให้ทราบ ผู้รับอนุญาตมีสิทธิที่จะขายที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง หรือเครื่องใช้ของรถไฟได้ตามแต่จะเห็นควร<sup>214</sup> เป็นกรณีที่เมื่อสิ้นกำหนดอนุญาตหรือได้ถอนอนุญาตแล้ว แต่รัฐบาลไม่ได้มีความประสงค์ที่จะเข้าปกครองยึดถือรถไฟราษฎร์นั้น ผู้รับอนุญาตก็มีสิทธิที่จะขายที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง หรือเครื่องใช้ต่างๆ ของรถไฟได้

## 3.3 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

เมื่อปี พ.ศ.2494 มีการเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรของกรมรถไฟหลวง เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจ ณ ขณะนั้น จึงมี

<sup>211</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

<sup>212</sup> มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

<sup>213</sup> มาตรา 104 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

<sup>214</sup> มาตรา 104 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

การเปลี่ยนแปลงกรรมรถไฟหลวง ให้มีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการรถไฟในเชิงธุรกิจ ได้มีการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นโดยมีสถานะเป็นนิติบุคคล<sup>215</sup> รับโอนกิจการมาจากกรรมรถไฟกระทรวงคมนาคม<sup>216</sup> ได้รับโอนทั้งทรัพย์สินและหนี้สินทั้งสิ้นของกรรมรถไฟมาเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทย<sup>217</sup> ตลอดรวมถึงได้รับสิทธิและหน้าที่ต่างๆบรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรรมรถไฟมาเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทยด้วย<sup>218</sup>

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้นำพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 และบรรดาบทบัญญัติที่ได้ออกตามพระราชบัญญัตินั้นมาใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้เพียงเท่าที่มีได้มีความบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และที่มีได้มีความขัดหรือแย้งต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้<sup>219</sup> และให้ยกเลิกบรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้<sup>220</sup>

### 3.3.1 คำนิยาม

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ “การรถไฟแห่งประเทศไทย” หมายความว่า การรถไฟซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

### 3.3.2 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ในการรับโอนกิจการของกรรมรถไฟจากกรรมรถไฟกระทรวงคมนาคม จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ<sup>221</sup>

นอกจากที่กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ข้างต้นแล้ว อำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ในขอบวัตถุประสงค์ยังให้รวมถึง<sup>222</sup>

1. สร้าง ซื้อ จ้าง รับจ้าง จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ
2. ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ
3. กำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

<sup>215</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>216</sup> มาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>217</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>218</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>219</sup> มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>220</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>221</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>222</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535

4. จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย การใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆของกิจการรถไฟ
5. กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน ลงทุน ร่วมลงทุน หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
6. รับส่งเงินทางรถไฟ
7. รับขนส่งคนโดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ
8. ดำเนินกิจการโรงแรมและภัตตาคาร รวมตลอดถึงกิจการอื่นอันเป็นอุปกรณ์แก่กิจการโรงแรมหรือภัตตาคาร
9. จัดบริการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ
10. จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟ และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ ทั้งนี้บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดดังกล่าวจะมีคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนจดทะเบียนของบริษัทนั้นไม่ได้<sup>223</sup>
11. เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์ แก่กิจการรถไฟ<sup>224</sup>

การดำเนินกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชนและความปลอดภัย<sup>225</sup>

เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้น การดำเนินกิจการภายใต้ข้อบัญญัติประสงค์ต่างๆ ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย มาตรา 9 จะต้องคำนึงถึงว่าข้อบัญญัติประสงค์เหล่านั้นต้องสอดคล้องและเป็นไปเพื่อธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย มาตรา 6 (2) ด้วย เนื่องจากรัฐได้จัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อจัดทำบริการสาธารณะขนส่งทางราง ดังนั้นการดำเนินการใดๆ ก็แล้วแต่จึงควรเป็นไปเพื่อประโยชน์ของกิจการรถไฟไทยหรือเป็นประโยชน์ต่อการขนส่งสาธารณะทางราง

คณะกรรมการกฤษฎีกา เคยให้ความเห็นในเรื่อง “สำนักผังเมืองหรือปัญหาเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย” โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ว่าแม้การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีได้ใช้ประโยชน์จากอาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรง แต่การให้เช่าที่ดินโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนก็เป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ทางหนึ่ง ย่อมถือได้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้เพื่อกิจการของรัฐ การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจกระทำได้ตามมาตรา 6 (2) (9) และมาตรา 9 (2) (10) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494<sup>226</sup>

<sup>223</sup> มาตรา 9 (10) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2543

<sup>224</sup> มาตรา 9 (11) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2543

<sup>225</sup> มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>226</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, เลขเสร็จ 179/2531, พฤษภาคม 2531 เรื่อง สำนักผังเมือง

จากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าการที่การรถไฟแห่งประเทศไทยให้เช่าที่ดินโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนถือเป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ทางหนึ่ง จึงเป็นการให้เช่าทรัพย์สินใดๆของการรถไฟตามมาตรา 9 (2) และถือเป็นการกระทำไปเพื่อธุรกิจอื่นอันเป็นประโยชน์แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยตามมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 และฉบับที่ 6 พ.ศ.2535 อย่างไรก็ตาม กรณีการนำทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยออกให้เช่าอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนกับการดำเนินการตามขอบวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยว่าการให้เช่าทรัพย์สินในลักษณะใดที่จะเป็นการดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 9 ประกอบมาตรา 6 (2) นอกจากนี้ การนำทรัพย์สินออกให้เช่าอาจเป็นการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่เวนคืนได้ การนำทรัพย์สินออกให้เช่าย่อมเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ปล่อยทิ้งไว้ให้เกิดประโยชน์ และรายได้จากการเช่าก็สามารถนำมาบำรุงรักษาและดำเนินกิจการการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ แต่ที่มาของทรัพย์สินการรถไฟแห่งประเทศไทยส่วนใหญ่จะมาจากกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนซึ่งมีการประกาศเวนคืนออกพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณีเมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่นำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาใช้เพื่อสร้างทางรถไฟหรือนำมาที่ดินมาทำสาธารณประโยชน์โดยตรงแก่กิจการรถไฟ การนำที่ดินออกให้เช่าย่อมเป็นการใช้ที่ดินผิดไปจากวัตถุประสงค์ในการเวนคืนได้ซึ่งในประเด็นนี้จะกล่าวต่อไปในบทที่ 4

### 3.3.3 ทุนในการจัดตั้งและสินทรัพย์ที่รับโอนมาของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับทุนในการจัดตั้งประกอบด้วย

1. สินทรัพย์ที่รับโอนมาจากรมรถไฟเมื่อได้หักหนี้สินออกแล้ว
2. เงินจากรัฐจำนวน 30,000,000 บาท โดยรัฐได้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายสามัญของกรมรถไฟประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2494 กับเงินทั้งหมดในงบประมาณรายจ่ายวิสามัญลงทุนที่เกี่ยวกับการรถไฟในงบเงินกองทุนพัฒนาเศรษฐกิจและงบการรถไฟประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2494 ให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย<sup>227</sup>

### 3.3.4 รายได้ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

กฎหมายกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องจัดทำงบประมาณประจำปีเป็นงบลงทุนและงบทำการ ในกรณีของเงินลงทุนการรถไฟแห่งประเทศไทยต้องทำเป็นงบลงทุนเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ และในกรณีของงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ<sup>228</sup>

---

หรือปัญหาเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย.

<sup>227</sup> มาตรา 11 และ 12 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>228</sup> มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีเงินได้จากการดำเนินงาน ในตอนแรกยังไม่ต้องนำรายได้นั้นส่งเข้าคลังเพื่อที่จะนำรายได้นั้นไปเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ<sup>229</sup> หลังจากหักค่าใช้จ่ายและเงินลักษณะต่างๆ ตามมาตรา 43 วรรคสองครบถ้วนแล้ว เหลือเงินเท่าไรจึงให้การรถไฟนำส่งเข้ามาเป็นรายได้ของรัฐ ค่าใช้จ่ายและเงินที่ต้องนำมาหักจากรายได้ ได้แก่<sup>230</sup>

1. ค่าใช้จ่าย
2. ค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุง ค่าเสื่อมราคา
3. เงินสมทบกองทุนสำหรับจ่ายสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการรถไฟแห่งประเทศไทยและครอบครัว

เงินสมทบกองทุนดังกล่าวจะจัดให้มีในกรณีที่พ้นจากตำแหน่ง ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย หรือกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์ การกำหนดประเภท หลักเกณฑ์ของการสงเคราะห์และผู้ที่จะได้รับการสงเคราะห์ ตลอดจนการจัดการต่างๆ เกี่ยวกับกองทุนให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งคณะกรรมการกำหนด โดยต้องนำข้อบังคับนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ข้อบังคับนั้นจึงใช้บังคับได้<sup>231</sup>

4. เงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เผื่อขาด
5. เงินสำรองขยายงาน และเงินลงทุนตามที่ได้รับความเห็นชอบในมาตรา 42 แล้ว

ในกรณีที่รายได้มีจำนวนไม่พอสำหรับรายจ่ายดังกล่าว นอกจากเงินสำรองที่ระบุไว้ในวรรคก่อนและการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถหาเงินจากทางอื่น รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยเท่าจำนวนที่ขาด<sup>232</sup>

### 3.3.5 อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีรายละเอียดที่จะนำมาศึกษา ดังนี้

#### 3.3.5.1 การถือครองที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทยมีทรัพย์สินในส่วนที่เป็นที่ดินประมาณ 254,853 ไร่ ประกอบด้วย<sup>233</sup>

1. ที่ดินสองข้างทางรถไฟ (นอกย่านสถานี) จำนวน 214,827.50 ไร่
2. ที่ดินที่เป็นย่านสถานี 40,025.50 ไร่

โดยที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 75 อยู่ในเส้นทางรถไฟซึ่งพาดผ่านบริเวณซึ่งไม่ค่อยมีความเจริญ เช่น ป่า ไร่ นา สวน ยกเว้นส่วนที่เป็นบริเวณย่านสถานีรถไฟจะเป็นบริเวณที่มีชุมชนและเป็นพื้นที่ระหว่างเมืองที่เป็นเขตที่ตั้งชุมชน

<sup>229</sup> มาตรา 43 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>230</sup> มาตรา 43 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>231</sup> มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>232</sup> มาตรา 43 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.249

<sup>233</sup> นัยนา เกิดวิชัย, การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน (รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา, 2549), หน้า 79.

### 3.3.5.2 ที่มาของที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทย ได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์โดย 2 วิธี คือ

1. การได้มาโดยการซื้อที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือ น.ส.3
2. การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการเวนคืน โดยการออกเป็นพระราช

กฤษฎีกาเฉพาะ

### 3.3.5.3 การได้มาซึ่งที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยการเวนคืน

ทรัพย์สินเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะให้สำเร็จลุล่วงไปได้ การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทนิติบุคคล มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการคมนาคมขนส่งทางราง จะต้องมีการใช้ที่ดินเป็นจำนวนมาก เพราะต้องใช้ที่ดินวางรางรถไฟเพื่อทำการเดินรถไฟไปทั่วประเทศ มีสถานีเพื่อใช้รับส่งผู้โดยสารทุกจังหวัด และในบางจังหวัดจะมีสถานีรถไฟมากกว่าหนึ่งสถานีเพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชน ดังนั้น เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟหรือเครื่องประกอบทางรถไฟ กฎหมายก็ได้กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้โดยให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย มาตรา 37 ทวิ

“เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟหรือเครื่องประกอบทางรถไฟ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”<sup>234</sup>

การรถไฟแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนดังนั้นการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นของตนเองได้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย มาตรา 37 ทวิ ให้อำนาจการรถไฟในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเป็นของการรถไฟตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่การที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้นั้น จะต้องมียุติประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟหรือเครื่องประกอบทางรถไฟเท่านั้น

ในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 3 ให้คำนิยามไว้ว่า

“ทางรถไฟ” หมายความว่า ถนนหรือทางซึ่งได้วางรางเพื่อการเดินรถ

“เครื่องประกอบทางรถไฟ” หมายความว่า สถานี สำนักงานที่ทำการ คลังไว้สินค้า เครื่องจักรประจำที่ และสรรพสิ่งของทั้งปวงที่ก่อสร้างไว้เพื่อประโยชน์ของรถไฟ

ดังนั้น หากการรถไฟแห่งประเทศไทยเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อนำที่ดินมาใช้เพื่อการอื่นที่นอกเหนือไปจากการสร้างทางรถไฟหรือเครื่องประกอบทางรถไฟตามที่มาตรา 37 ทวิ กำหนดไว้ ย่อมไม่สามารถกระทำได้เพราะถือเป็นการกระทำที่นอกเหนือไปจากที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2530

<sup>234</sup> มาตรา 37 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2530



### 3.3.5.4 ประเภททรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

จากการศึกษาที่มาของอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่เป็นที่ราชพัสดุเพราะการรถไฟเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 วรรคสอง

อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย แบ่งออกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยแบ่งออกตามวัตถุประสงค์ในการใช้ทรัพย์สิน

#### 1) อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเป็นทรัพย์สินที่รัฐมีกรรมสิทธิ์ไว้เช่นเดียวกับเอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเป็นทรัพย์สินที่ไม่ได้นำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ได้นำมาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรง เช่น ที่ดินที่ไม่ได้นำมาใช้ในการเดินรถไฟ ที่ดินที่นำออกให้เอกชนเช่า ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาก็ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยการห้ามมิให้ยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ ซึ่งรายละเอียดในการคุ้มครองทรัพย์สินผู้วิจัยจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

#### 2) อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นทรัพย์สินที่นำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง เช่น สถานีรถไฟ ที่ดินที่ใช้วางรางรถไฟ และเมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วจะมีการคุ้มครองตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่เรื่อง การห้ามมิให้โอน การห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้ การห้ามมิให้ยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ และมีการคุ้มครองตามกฎหมายที่ดิน ได้แก่เรื่องกำหนดวิธีการโอน การถอนสภาพ หรือการเปลี่ยนสภาพไว้ ซึ่งรายละเอียดในการคุ้มครองทรัพย์สินผู้วิจัยจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

### 3.3.6 การให้ความคุ้มครองในทรัพย์สินการรถไฟแห่งประเทศไทย

ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้จัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงต้องให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อให้ทรัพย์สินเหล่านั้นคงอยู่ต่อไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ซึ่งในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2530 มีบทบัญญัติที่มีลักษณะของการคุ้มครองทรัพย์สินการรถไฟแห่งประเทศไทยไว้ ดังนี้

#### 3.3.6.1 ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่อยู่ความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับเอกสิทธิ์ในการคุ้มครองทรัพย์สินที่ได้รับบงไว้อย่างชัดเจนว่าทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13<sup>235</sup> มีลักษณะสอดคล้องกับความคุ้มครองตาม

<sup>235</sup> มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 (3) ที่กำหนดห้ามมิให้ยึดที่ดินของรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง รถและพัสดุของรถไฟ เว้นแต่เป็นรถไฟหัตถกรรม และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 ยังมีลักษณะความคุ้มครองเหมือนกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 กำหนดห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

3.3.6.2 ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ และพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา กฎหมายกำหนดให้เอกสิทธิ์ทางกฎหมายกับการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ และพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา<sup>236</sup> เพื่อมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่บุคลากรของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างลุล่วง

การกำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ และพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญถือเป็นการให้เอกสิทธิ์ทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ โดยให้บุคลากรของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีบริการสาธารณะที่เจ้าหน้าที่ที่จัดทำบริการสาธารณะจะได้รับเอกสิทธิ์ทางกฎหมายเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาไปด้วย

การกำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ และพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา หมายถึงว่า บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นเจ้าพนักงานโดยตำแหน่ง และต้องปฏิบัติตามหน้าที่ๆ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานนั้น เช่น นายสถานีรถไฟมีหน้าที่ตรวจสอบคัมให้บริการขนส่งผู้โดยสารและขนส่งสินค้าให้ถูกต้องตามระเบียบของการรถไฟแห่งประเทศไทย หากผู้โดยสารขนส่งของหนีภาษีศุลกากรขึ้นรถไฟ และไม่ได้เสียค่าระวางตามระเบียบของการรถไฟฯ ดังนั้น เมื่อมีการนำสินค้าที่ยังไม่ได้เสียค่าระวางขึ้นมาบนรถไฟ นายสถานีรถไฟหรือพนักงานรถไฟที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งผู้โดยสารและสินค้า มีอำนาจที่จะจับนำสินค้านั้นมาซึ่งเสียค่าระวางตามระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อเสียค่าปรับแล้วนายสถานีรถไฟหรือพนักงานรถไฟจึงแจ้งผู้มีหน้าที่ปราบปรามจับกุมของหนีภาษี ทั้งนี้ นายสถานีรถไฟไม่มีหน้าที่ไปจับกุมหรือกักขังผู้ขนของหนีภาษี หากนายสถานีรถไฟไปทำการจับกุมผู้ขนของหนีภาษีแล้วถูกทำร้ายหรือถูกดูหมิ่น นายสถานีรถไฟจะไม่ใช่ผู้เสียหายในกรณีดังกล่าว เพราะนายสถานีไม่ใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่จับกุมของหนีภาษี แต่หากนายสถานีรถไฟถูกทำร้ายหรือถูกดูหมิ่นจากการบังคับให้นำสิ่งของไปซึ่งระวางเสียค่าขนส่งและค่าปรับ นายสถานีรถไฟย่อมเป็นผู้เสียหายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอาญาในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา

การเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญาทำให้เจ้าพนักงานได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย อาทิเช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 136 การดูหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่หรือเพราะได้กระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น ดังนั้น หากเอกชนไปทำการดูหมิ่นพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย

<sup>236</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

ประเทศไทย เอกชนผู้นั้นก็จะมีคามผิดทางอาญาฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งโทษทางอาญาเป็นโทษที่สามารถบังคับต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้กระทำผิดได้ เช่น กักขัง จำคุก แตกต่างกับความรับผิดทางแพ่งที่จะมีแต่การเรียกค่าเสียหายได้เท่านั้น ในกรณีดังกล่าวหากกฎหมายไม่ได้บัญญัติคุ้มครองให้พนักงานการรถไฟเป็นเจ้าพนักงาน เอกชนที่ไปดูหมิ่นพนักงานการรถไฟก็จะมีเพียงโทษฐานละเมิดหรือหมิ่นประมาทตามกฎหมายแพ่งเท่านั้น ซึ่งการให้เอกสิทธิ์แก่บุคลากรของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามที่กฎหมายกำหนดเป็นไปเพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะไม่ถูกขัดขวางและดำเนินการได้อย่างลุล่วง

นอกจากนี้แล้ว การที่กำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ และพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา มีข้อดีในแง่ของความรับผิดชอบตำแหน่งหน้าที่ของผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หากบุคคลดังกล่าวกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ยักยอกทรัพย์สิน ถ้าในฐานะลูกจ้างบุคคลทั่วไปก็จะมีคามผิดตามประมวลกฎหมายอาญาฐานยักยอกทรัพย์สิน ตามมาตรา 352 ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากเป็นการกระทำการยักยอกทรัพย์สินในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐแล้วย่อมมีโทษทางอาญาที่รุนแรงกว่าบุคคลทั่วไปตามมาตรา 147 ซึ่งต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

ตามประมวลกฎหมายอาญายังกำหนดค่านियามทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดินสำหรับประชาชนโดยสาร ถือเป็นทางสาธารณะ<sup>237</sup> โดยรัฐให้ความคุ้มครองการจัดทำบริการสาธารณะในการเดินรถไฟตามกฎหมายอาญาในความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน โดยในมาตรา 229 กำหนดว่าผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ ให้ทางสาธารณะ ประตุน้ำ ทำนบ เขื่อน อันเป็นส่วนหนึ่งของทางสาธารณะอยู่ในลักษณะอันน่าจะเป็นอันตรายแก่การจราจร ตามมาตรา 230 กำหนดว่าผู้ใดเอาสิ่งใดๆ กีดขวางทางรถไฟหรือทางรถราง ทำให้รางรถไฟหรือรางรถรางหลุด หลวมหรือเคลื่อนจากที่ หรือกระทำแก่เครื่องสัญญาณจนน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่การเดินรถไฟหรือรถราง และตามมาตรา 232 (1) กำหนดว่า ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ ให้เรือเดินทะเล อากาศยาน รถไฟหรือรถราง อยู่ในลักษณะอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคล

### 3.3.6.3 ได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร

การกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร<sup>238</sup>

### 3.3.7 การดำเนินกิจการที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

การดำเนินกิจการต่อไปนี้ของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้<sup>239</sup>

<sup>237</sup> มาตรา 1 (2) แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “ทางสาธารณะ หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดิน สำหรับประชาชนโดยสารด้วย”

<sup>238</sup> มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

1. สร้างทางรถไฟสายใหม่
2. เลิกสร้างทางรถไฟที่ได้เริ่มสร้างแล้วหรือเลิกกิจการในทางซึ่งเปิดเดินแล้ว
3. เพิ่มหรือลดทุน
4. กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินมีจำนวนเกินคราวละห้าล้านบาท
5. ลงทุนหรือร่วมลงทุนซึ่งมีวงเงินเกินห้าล้านบาท
6. ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
7. จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์
8. จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด
9. เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

นอกจากนี้ การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องไม่วางระเบียบว่าด้วยการใช้รถไฟบริการ และความสะดวกต่างๆ ตลอดจนการกำหนดค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกเช่นว่านั้นอันจะเป็นการขัดกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีในทางเศรษฐกิจและการคลัง<sup>240</sup> โดยให้คณะรัฐมนตรีแจ้งนโยบายดังกล่าวในวาระก่อนให้คณะกรรมการทราบ<sup>241</sup>

### 3.3.8 การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 3.3.8.1 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

ในการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน<sup>242</sup> อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากจะทำการจำหน่ายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

#### 3.3.8.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 กำหนดห้ามมิให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กัน เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะหรือมีพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจไว้การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์เป็นการโอนกรรมสิทธิ์จากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง ดังนั้น หลักในเรื่องการห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงนำมาใช้กับการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ว่าทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนหรือจำหน่ายไปยังบุคคลอื่นไม่ได้ นอกจากมีกฎหมายเฉพาะหรือมีพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจไว้

#### 3.3.8.3 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 8 วรรคสอง (2)

สำหรับประมวลกฎหมายที่ดินบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการถอนสภาพหรือการโอนที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ได้แก่ มาตรา 8 วรรคสอง (2)

<sup>239</sup> มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2543

<sup>240</sup> มาตรา 41 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>241</sup> มาตรา 41 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

<sup>242</sup> มาตรา 39 (7) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2543

ทรัพย์สินของการรถไฟเป็นทรัพย์สินที่มีเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) กำหนดหลักเกณฑ์ในการถอนสภาพหรือการโอนไว้ดังนี้<sup>243</sup>

1. เมื่อทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามสงวนต่อไป ให้ถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกา
2. เมื่อได้ถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือเป็นผู้จัดหาประโยชน์ก็ได้ เช่น มอบให้กรมธนารักษ์กระทรวงการคลัง เพื่อให้เป็นที่ราชพัสดุและสามารถนำออกให้เช่าได้
3. เมื่อได้ถอนสภาพแล้ว หากจะโอนต่อไปให้ยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ
4. เมื่อได้ถอนสภาพแล้ว หากจะนำไปจัดเพื่อประชาชนให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้น ซึ่งการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวย่อมเป็นการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของแผ่นดินให้พ้นไปจากการเป็นทรัพย์สินของรัฐ ดังนั้นจึงต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

---

<sup>243</sup> มาตรา 8 วรรคสอง (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334) บัญญัติว่า “ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา”

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับบ่อสังหาริมทรัพย์ ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ในบทนี้จะศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งจะวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินว่าเป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง หรือโดยทางอ้อม และสถานะของทรัพย์สินที่มีอยู่ในปัจจุบันตรงกันกับประโยชน์ในการใช้ทรัพย์สินนั้นหรือไม่ รวมไปถึงการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทหนึ่งว่ามีการคุ้มครองทางกฎหมายอย่างไร โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกประเภทอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เหตุที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์แบ่งแยกทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจากรัฐไม่ต้องการให้ทรัพย์สินทุกประเภทอยู่ในความคุ้มครองที่มากเกินไปจนเป็นเพราะการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีลักษณะเป็นอำนาจทางมหาชนที่ไปจำกัดการได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนและไปกระทบสิทธิของประชาชนได้ อย่างไรก็ตามการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็เป็นการคุ้มครองทรัพย์สินที่นำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนหรือคุ้มครองทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้ประเทศมีความมั่นคงและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดังนั้น ทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันจึงจำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเพื่อเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม แต่ทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ต้องพิจารณาจากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นเป็นสำคัญ

จากการศึกษากฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสทรัพย์สินที่จะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของสาธารณชนหรือใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องเป็นทรัพย์สินที่นำมาใช้ในการบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เฉพาะของบริการสาธารณะนั้นด้วย ส่วนกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีทรัพย์สินมหาชนจะเป็นทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อประโยชน์มหาชนเช่นกัน เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศไทยแล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 วางหลักเกณฑ์ทรัพย์สินที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่าจะต้องเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าทรัพย์สินที่จะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดินนั้นจะต้องเป็นทรัพย์สินที่ประชาชนสามารถเข้าใช้สอยร่วมกันได้หรือเป็นทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยมีทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์จำนวนมากและทรัพย์สินทั้งหมดมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่จะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินดังกล่าวนำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ โดยทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องเป็นทรัพย์สินที่นำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง แต่หากทรัพย์สินนั้นมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์โดยอ้อมแล้ว จะทำให้ทรัพย์สินนั้นมีลักษณะการใช้ทรัพย์สินแบบทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งความแตกต่างในสถานะของทรัพย์สินของแผ่นดินจะส่งผลต่อลักษณะการคุ้มครองทรัพย์สินนั้นตามกฎหมาย กล่าวคือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1306 ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1307 ห้ามมิให้ยึดบังคับชำระหนี้ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมาตรา 1307 นี้จะเป็นการคุ้มครองทั้งทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งจากความคุ้มครองดังกล่าวทั้งสามมาตราจึงเห็นได้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายมากกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 3 (1) ให้นิยามของคำว่า “รถไฟ” หมายถึง กิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อหาผลประโยชน์ด้วยวิธีบรรทุก ส่งคนโดยสารและสินค้าบนทางซึ่งมีราง และตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 6 กำหนดให้มีการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยในมาตรา 6 (1) กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม และในมาตรา 6 (2) กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ ดังนั้นวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องจัดทำบริการสาธารณะบรรทุกส่งคนโดยสารและสินค้าบนทางซึ่งมีราง และการดำเนินการใดๆของการรถไฟแห่งประเทศไทยล้วนแล้วแต่จะต้องเป็นไปเพื่อความเจริญแก่กิจการรถไฟไทย ในการจัดทำบริการสาธารณะขนส่งทางรางการรถไฟแห่งประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องถืออสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก จึงมีปัญหากับการแบ่งแยกประเภททรัพย์สินบางประเภทว่ามีสถานะทางกฎหมายอย่างไร การใช้ทรัพย์สินมีความไม่ชัดเจนว่ามีอยู่เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงหรือโดยอ้อม และการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตรงกับสถานะทางกฎหมายในปัจจุบันหรือไม่ จึงต้องนำหลักเกณฑ์การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะมาพิจารณาว่าอสังหาริมทรัพย์แต่ละส่วนของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร เพื่อให้การคุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าวสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งการใช้ทรัพย์สินนั้น ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์สถานะทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ดังนี้

#### 4.1.1 สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ตั้งสถานีรถไฟ และที่ดินที่ตั้งโกดังเก็บสินค้า

ตามที่ทฤษฎีสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีแนวคิดในการแบ่งทรัพย์สินของรัฐว่าทรัพย์สินใดจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็เพื่อให้ความคุ้มครองทรัพย์สินไม่ให้พ้นสภาพไปจากการมีไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน โดยกำหนดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้นทรัพย์สินที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงสำคัญอยู่ที่วิธีการใช้ทรัพย์สินนั้นว่าถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ใด

ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยแม้ประชาชนจะสามารถเข้าใช้บริการจากการดำเนินกิจการของรถไฟ แต่ทรัพย์สินดังกล่าวไม่ใช่ทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันได้เองดังเช่นทรัพย์สินที่มีมาแต่เดิมตามสภาพธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ ลำธาร เป็นต้น แต่ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินที่ประชาชนเข้าใช้บริการจากฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ฝ่ายปกครองจึงเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นโดยตรงเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นภารกิจอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครองบรรลุวัตถุประสงค์สำเร็จลุล่วงไปได้ ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่มีไว้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ

การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ซึ่งตามมาตรา 6 และมาตรา 9 กำหนดวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยว่ามีภารกิจหน้าที่ในการดำเนินการตามขอบวัตถุประสงค์ใดบ้าง โดยในมาตรา 6 (2)<sup>244</sup> และมาตรา 9 (3) (4) (6) (7) (9)<sup>245</sup> กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อดำเนินการขนคนโดยสาร ขนสินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ รับส่งเงินทางรถไฟ กำหนดอัตราค่า

---

<sup>244</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 “ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(2) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ”

<sup>245</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 “ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(3) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

(4) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย การใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

(6) รับส่งเงินทางรถไฟ

(7) รับขนส่งคนโดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ

(9) จัดบริการท่องเที่ยวที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ”



ภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆของกิจการรถไฟ และจัดระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้รถไฟ ความสะดวกต่างๆของกิจการรถไฟ รวมไปถึงจัดบริการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ ซึ่งวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นล้วนเป็นวัตถุประสงค์ที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับการเดินรถไฟ และการรถไฟแห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการบริการสาธารณะขนส่งทางราง ดังนั้น การเดินรถไฟจึงเป็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินการกิจการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อใช้ในการคมนาคมขนส่งทางราง

ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาพื้นที่และจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ของรัฐ การบริการสาธารณะด้วยระบบการขนส่งทางรางจำเป็นที่จะต้องมที่ดินจำนวนมากทั่วประเทศเพื่อใช้ในการวางรางรถไฟ ใช้เป็นที่ตั้งของสถานีรถไฟ ใช้เป็นโกดังเก็บสินค้าจุดพักสินค้า การรถไฟแห่งประเทศไทยมีสถานีรถไฟทั่วประเทศจำนวน 442 สถานี<sup>246</sup> ตามข้อบังคับระเบียบการเดินรถ การรถไฟแห่งประเทศไทย ให้คำจำกัดความของคำว่า “สถานี หมายถึง สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งซึ่งเปิดรับส่งผู้โดยสารและหรือสินค้า และเป็นสถานที่ซึ่งมีนายสถานีประจำอยู่และอนุญาตให้รถเดินไปมาตามระเบียบการเดินรถ”<sup>247</sup> เมื่อประชาชนต้องการโดยสารทางรถไฟหรือขนส่งสินค้าทางรถไฟ สถานีรถไฟเป็นสถานที่สำคัญในการจอดขบวนรถไฟเพื่อรับและส่งผู้โดยสารหรือสินค้า เป็นสถานที่ที่ผู้โดยสารใช้เปลี่ยนย้ายเส้นทางขบวนรถไฟ เป็นสถานที่ที่ประชาชนเข้ามาใช้บริการเพื่อซื้อตั๋วชำระค่าโดยสารหรือค่าขนส่งทางรถไฟ เป็นสถานที่ที่ควบคุมดูแลให้การเดินรถเป็นไปอย่างสะดวกและปลอดภัย รวมทั้งใช้เป็นจุดรอหลักของขบวนรถไฟ ที่ดินที่ตั้งของสถานีรถไฟและสถานีรถไฟจึงเป็นทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นทรัพย์สินที่นำมาใช้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพราะหากไม่มีทรัพย์สินดังกล่าวแล้วการจัดทำบริการสาธารณะก็จะไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงได้ ดังนั้น ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งสถานีรถไฟและสถานีรถไฟจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

นอกจากนี้ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เลขเสร็จ 16/2524 ให้ข้อสังเกตไว้ว่า การใช้ที่ดินเพื่อการสร้างทางรถไฟ อาจตีความหมายอย่างกว้างได้ โดยมีใช้จำกัดเฉพาะแต่ใช้ที่ดินสำหรับสร้างทางรถไฟเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการใช้ที่ดินเพื่อการอื่นอันเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ด้วย เช่น ลานจอดรถสำหรับขนส่งช่วงต่อจากรถไฟหรือขบวนสินค้าที่จะขนส่งมาโดยทางรถไฟ เป็นต้น แต่ที่ดินนั้นจะต้องเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทย สำหรับใช้ในกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย<sup>248</sup> จากความเห็นคณะกรรมการ

<sup>246</sup> การรถไฟแห่งประเทศไทย, กองโฆษณาและส่งเสริมการท่องเที่ยว, *เรื่องเดิม*, หน้า 29.

<sup>247</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 31.

<sup>248</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, เลขเสร็จ 16/2524 , มกราคม 2524 เรื่อง กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย.

กฤษฎีกาจึงเห็นได้ว่าหากเป็นการใช้ที่ดินดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเดินรถไฟที่ส่งผลให้การคมนาคมขนส่งทางรางมีประสิทธิภาพบรรลุล่วงวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะไปด้วยดี ย่อมถือเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการสร้างทางรถไฟเช่นกัน

การรถไฟแห่งประเทศไทยนอกจากจะมีวัตถุประสงค์ในการขนส่งคนแล้วตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 มาตรา 9 (7) ยังมีวัตถุประสงค์ในการขนส่งสินค้า พืชภัณฑ์ และของอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟด้วย ซึ่งการขนส่งสินค้าโดยระบบรางเป็นการขนส่งที่ประหยัด ลดต้นทุนในการขนส่ง มีความปลอดภัยและแน่นอนตรงเวลา เป็นการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจการค้าของประเทศได้ทางหนึ่ง การขนส่งสินค้าจึงถือเป็นภารกิจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยเช่นกัน

โกดังเก็บสินค้าเป็นจุดพักสินค้าเพื่อใช้ในการบริการขนส่งสินค้า โกดังเก็บสินค้าจึงเป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงของการรถไฟแห่งประเทศไทยอันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยเช่นเดียวกัน ดังนั้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งโกดังเก็บสินค้าจึงเป็นทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

#### 4.1.2 สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ใช้วางรางรถไฟและที่ดินสองข้างทางรถไฟที่เป็นเขตทาง

เมื่อภารกิจหลักของการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทย คือ การคมนาคมขนส่งระบบราง ที่ดินย่อมเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ต้องจัดทำให้อย่างทั่วถึงแก่ประชาชน เพื่อให้การคมนาคมขนส่งสามารถจัดทำไปตามเส้นทางที่วางไว้ได้ทั่วทั้งประเทศ การคมนาคมขนส่งระบบรางย่อมต้องใช้ที่ดินในการวางรางรถไฟเพื่อให้ขบวนรถไฟสามารถวิ่งไปตามเส้นทางที่วางไว้ได้ตามปกติ ให้ขบวนรถไฟสามารถเดินทางขนส่งคนและสินค้าไปตามเส้นทางที่กำหนดไว้ได้ ที่ดินที่ใช้วางรางรถไฟจึงเป็นทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทย และมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ส่วนที่ดินสองข้างทางรถไฟที่เป็นเขตทางจะห่างจากศูนย์กลางรางประธานข้างละ 40 เมตร เว้นแต่ในบริเวณชุมชนหนาแน่นจะห่างจากรางประธานข้างละ 20-30 เมตร พื้นที่ดังกล่าวสำรองไว้สำหรับการพัฒนาทางในอนาคตซึ่งมีเนื้อที่ 186,639 ไร่ 82 ตารางวา<sup>249</sup> ในการจัดทำบริการสาธารณะความปลอดภัยของประชาชนย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้ให้บริการสาธารณะจะต้องคำนึงถึงเพื่อประโยชน์ของมหาชน ที่ดินสองข้างทางที่เป็นเขตทางนั้นย่อมเป็นพื้นที่ๆกันเอาไว้ไม่ให้มีสิ่งกีดขวางการคมนาคมและเป็นการป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากการขนส่งในระบบราง ดังที่ตามมาตรา 15 ทวิแห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 วางหลักว่าภายในระยะ 40

<sup>249</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, แผนวิสาหกิจ พ.ศ.2550-2554 การรถไฟแห่งประเทศไทย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549), หน้า 18.

เมตรจากขอบทางรถไฟด้านริมสุดของแต่ละด้านแต่ทั้งนี้ไม่เกินเขตที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย หากผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดโดยไม่มีเหตุผลอันชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมีอำนาจสั่งให้บุคคลดังกล่าวรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างนั้นภายในกำหนดเวลาอันสมควรได้ ถ้าบุคคลผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามให้ผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมีอำนาจรื้อถอนหรือทำลาย โดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างนั้น<sup>250</sup> จึงเห็นได้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับที่ดินข้างทางรถไฟที่เป็นเขตทางเพราะที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นส่วนประกอบสำคัญที่จะทำให้การเดินรถไฟไปตามรางเกิดความปลอดภัยซึ่งทำให้การจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนสามารถลุล่วงไปได้ ประกอบกับที่ดินสองข้างทางรถไฟที่เป็นเขตทางยังมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการพัฒนากิจการรถไฟในอนาคตด้วย ซึ่งการพัฒนากิจการย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะที่จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้การจัดทำบริการสาธารณะมีการพัฒนาเจริญก้าวหน้า ที่ดินสองข้างทางรถไฟที่เป็นเขตทางจึงเป็นทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง เป็นทรัพย์สินที่นำมาใช้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทย และมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

#### 4.1.3 สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ตั้งบ้านพักนายสถานีรถไฟ

ทรัพย์สินที่จะเข้าหลักเกณฑ์การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ การใช้เพื่อสาธารณประโยชน์จะต้องเป็นการใช้เพื่อประโยชน์โดยตรงและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ ในกรณีทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยบุคคลที่ใช้ทรัพย์สินนั้นโดยตรงอยู่เสมอก็คือฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะโดยใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์แห่งการบริการสาธารณะนั้นตามที่รัฐมอบอำนาจไว้ให้

อสังหาริมทรัพย์บางประเภทมีลักษณะไม่ชัดเจนว่ามีอยู่เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่น บ้านพักนายสถานีรถไฟจะถือว่าที่ดินที่ตั้งพร้อมบ้านพักนายสถานีรถไฟเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หากทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ ทรัพย์สินนั้นก็จะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่หากทรัพย์สินนั้นมีไว้ใช้เพื่อประโยชน์โดยอ้อมในการจัดทำบริการสาธารณะทรัพย์สินนั้นก็จะมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ในกรณีบ้านพักนายสถานีรถไฟเมื่อมองในมุมของผู้เข้าใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินจะถือว่าได้ประโยชน์แต่เฉพาะส่วนตัวของนายสถานีรถไฟหากมีประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือไม่ อย่างไรก็ตามเมื่อมองในแง่ความจำเป็นของสภาพการปฏิบัติงานบ้านพักนายสถานีก็มีความจำเป็นที่จะต้องอยู่ใกล้กับสถานีรถไฟและทางรถไฟ จากความไม่ชัดเจนดังกล่าวจึงควรศึกษาว่าบ้านพักนายสถานีมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยตรงหรือไม่

<sup>250</sup> มาตรา 15 ทวิแห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535

คณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจ 230/2512 เคยมีความเห็นว่า ที่ดินที่ใช้เป็นที่ปลูกสร้างบ้านพักครูของโรงเรียนเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ย่อมใช้เพื่อประโยชน์แก่ครูโดยเฉพาะเท่านั้น ไม่อาจถือได้ว่าได้ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์เหมือนสำนักราชการบ้านเมือง จึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>251</sup> บ้านพักครูจึงเป็นเพียงที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

ในกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยมีความเห็นว่าแม้บ้านพักจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนายสถานีรถไฟที่ใช้พักอาศัย แต่ตามลักษณะอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของนายสถานีรถไฟจะต้องเป็นผู้ดูแลและคอยสับเปลี่ยนรางรถไฟไม่ให้ขบวนรถไฟชนกัน เป็นเรื่องที่นายสถานีรถไฟจะต้องเป็นผู้ดูแลการเดินรถ ณ ขณะเวลาที่จะมีขบวนรถไฟผ่านสถานีรถไฟ ซึ่งในกรณีบ้านพักนายสถานีจะมีความแตกต่างจากบ้านพักครู เนื่องจากอาชีพครูจะสอนนักเรียนในเวลากลางวันแตกต่างกับนายสถานีรถไฟที่จำเป็นจะต้องมีบ้านพักนายสถานีที่อยู่ใกล้กับสถานีรถไฟเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลาทันช่วงที่แม้กระทั่งในเวลากลางคืนที่ขบวนรถไฟผ่านเส้นทาง บ้านพักนายสถานีรถไฟจึงเป็นทรัพย์สินที่ต้องจัดให้มีไว้เพื่อให้นายสถานีรถไฟได้พักอาศัยและคอยปฏิบัติหน้าที่ดูแลการเดินรถไฟที่ผ่านสถานีให้เกิดการสับเปลี่ยนทางกันโดยปลอดภัยซึ่งความปลอดภัยย่อมเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญของการบริการขนส่งสาธารณะ บ้านพักนายสถานีจึงมีการจัดการและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตรงตามจุดประสงค์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นการใช้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์โดยตรงของการบริการสาธารณะ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าบ้านพักนายสถานีรถไฟเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรง มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

#### 4.1.4 สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ตั้งกิจการโรงแรมรถไฟ

สมัยเริ่มกิจการรถไฟหลวงในเริ่มแรก รถไฟไทยใช้หัวรถจักรไอน้ำในการเดินรถไฟ ซึ่งต้องใช้ไม้ฟืนเป็นเชื้อเพลิงให้เกิดความร้อนไปต้มน้ำที่อยู่ในหม้อต้มและเกิดไอน้ำที่มีแรงดันสูงไปขับเคลื่อนหัวรถจักรที่ลากขบวนรถไฟ สมรรถนะในการเดินรถจึงถูกจำกัดด้วยความเร็วและมีการเดินรถในระยะสั้น เพราะต้องใช้กำลังคนทำหน้าที่เอาไม้ฟืนบรรจุเข้าเตาไปเผาให้เกิดความร้อนให้รถไฟวิ่ง จึงไม่มีการเดินรถไฟในเวลากลางคืนประกอบกับในสมัยนั้นประเทศไทยยังไม่มีโรงแรมหรือที่พักสำหรับผู้เดินทางเป็นจำนวนมากดังเช่นปัจจุบัน กรมรถไฟหลวงเห็นความจำเป็นจึงสร้างที่พักและโรงแรมขึ้นตามสถานีปลายทางหรือจังหวัดท่องเที่ยวที่สำคัญ เช่น กรุงเทพมหานคร หัวหิน เชียงใหม่ ลำปาง เพชรบุรี ชุมพร พังงา หาดใหญ่ เป็นต้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้โดยสารที่เดินทางระยะไกลที่มีที่พักและเป็นการส่งเสริมการเดินทางโดยระบบขนส่งทางรถไฟ ดังนั้นในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับรถไฟไทยจึงมีการสร้างที่พักเพื่อให้ประชาชนหรือผู้โดยสารสามารถพักค้างแรมที่โรงแรมรถไฟ ต่อมาพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงตระหนักว่าการใช้รถจักรไอน้ำลากขบวนรถไฟทำให้การดำเนินการเดินรถไฟไม่สะดวก ไม่ประหยัด ลูกไฟที่กระจัดกระจายออกมายังอาจเกิดอันตรายได้ พระองค์จึงทรงสั่งรถจักรดีเซลจำนวนสองคันเข้ามาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรกซึ่งได้

<sup>251</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา, เลขเสรีจ 230/2512, กันยายน 2512, เรื่อง การตีความ มาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี).

นำมาใช้ในกิจการของการรถไฟไทยในปีพ.ศ.2471<sup>252</sup> ในปัจจุบันโรงแรมรถไฟที่ยังเป็นที่รู้จักโดยนำออกให้เอกชนเช่าบริหารกิจการ คือ โรงแรมรถไฟหัวหิน โดยผู้ที่ทรงริเริ่มและดำเนินการก่อสร้าง คือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ในระหว่างการก่อสร้างไฮเต็ลหัวหินพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ยังได้ทรงบัญชาการให้มีการก่อสร้างสนามกอล์ฟขึ้นบริเวณตรงข้ามกับสถานีรถไฟหัวหินด้วย

การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อพิจารณาจากลักษณะการใช้ทรัพย์สินในอดีตกิจการโรงแรมรถไฟหัวหินย่อมเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อกิจการเกี่ยวกับความเจริญของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินที่ตั้งและโรงแรมรถไฟหัวหินจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ในปัจจุบันโรงแรมรถไฟหัวหินได้นำออกให้เอกชนเช่าบริหารกิจการซึ่งตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 มาตรา 9 (2) กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ในการซื้อ จัดหา ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ<sup>253</sup> ดังนั้นการที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินของตนออกให้ผู้อื่นเช่าจึงสามารถกระทำได้ แต่ทั้งนี้การกระทำดังกล่าวยังคงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 6 (2) ที่กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน ดังนั้น จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาว่าเมื่อโรงแรมรถไฟหัวหินได้นำออกให้เอกชนเช่าบริหารกิจการแทนการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว และการรถไฟแห่งประเทศไทยนำรายได้จากการให้เช่านั้นมาบริหารกิจการภายในหน่วยงาน เช่นนี้สถานะทางกฎหมายของโรงแรมรถไฟหัวหินจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ในการศึกษาปัญหาประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจ 507/2533 เรื่องการยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ (กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อหาผลประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอตลอดยนต์และให้เช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์) ให้ความเห็นเห็นว่า ที่ดินแปลงที่หนึ่งเดิมเป็นโรงพิมพ์ของการรถไฟ การรถไฟได้ให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยการรถไฟมิได้ใช้ประโยชน์จากอาคารที่ปลูกสร้างขึ้นในกิจการของการรถไฟ ส่วนที่ดินแปลงที่สองบริเวณสถานีรถไฟกรุงเทพ เดิมใช้เป็นที่จอตลอดของการรถไฟ ได้ให้เอกชนเช่าเพื่อหาประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอตลอดจากผู้ซึ่งนำรถมาจอดในบริเวณดังกล่าวประกอบด้วยผู้มาใช้บริการรถไฟและผู้ที่มีได้ใช้บริการรถไฟ ซึ่ง

<sup>252</sup> การรถไฟแห่งประเทศไทย, **ประวัติการรถไฟแห่งประเทศไทย**.

<sup>253</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 “ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(2) ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ในการซื้อ จัดหา ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ”

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าที่ดินที่จะเป็น “ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ” ต้องพิจารณาจากลักษณะและวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินว่าเป็นการใช้ไปเพื่อกิจการรถไฟหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟหรือไม่เป็นแต่ละกรณีไป การนำที่ดินออกให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ในการรถไฟแต่อย่างใด จึงไม่ถือเป็นการใช้ที่ดินในกิจการรถไฟโดยตรงหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ และไม่อาจถือได้ว่าเป็นที่ดินที่ใช้ในการรถไฟตามมาตรา 8 (7) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 อย่างไรก็ตามหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว การรถไฟย่อมไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่อีก ส่วนที่ดินแปลงที่สองการรถไฟให้เอกชนเช่าเพื่อหาประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถนั้น เห็นว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในบริเวณสถานีรถไฟกรุงเทพลักษณะและวัตถุประสงค์แห่งการดำเนินการก็เพื่อให้ผู้มาใช้บริการรถไฟใช้เป็นที่พักจอดรถ จึงถือได้ว่าเป็นที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การรถไฟจึงไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินแปลงนี้ตามนัยมาตรา 8 (7) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่<sup>254</sup>

จากการศึกษาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เห็นได้ว่าที่ดินใดจะเป็น “ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ” ต้องพิจารณาลักษณะและวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินว่าเป็นการใช้ไปเพื่อกิจการรถไฟหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟหรือไม่แต่ละกรณีไป การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยนำออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์ หากทรัพย์สินที่เช่านั้นเอกชนนำไปใช้ในกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทยจะไม่ถือว่าเป็นการใช้ที่ดินในกิจการรถไฟโดยตรง แต่หากทรัพย์สินที่นำออกให้เอกชนเช่านำไปใช้ในกิจการที่ยังคงเกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทย เช่น การให้เอกชนเช่าที่ดินเก็บค่าบริการที่จอดรถแก่ผู้มาใช้บริการรถไฟและผู้ที่ไม่ใช้บริการรถไฟก็ตาม ก็ยังถือว่าการใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ใช้ในการรถไฟแห่งประเทศไทยเพราะถือว่าการใช้ที่ดินนั้นยังมีการใช้ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาต่อไปว่าการให้เช่าโรงแรมรถไฟหัวหินยังถือว่าเป็นการเช่าที่ยังคงเกี่ยวข้องกับกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่หรือไม่

โดยทั่วไปแล้วเมื่อหน่วยงานของรัฐนำทรัพย์สินออกให้เอกชนเช่าแล้วนำรายได้จากการให้เช่าทรัพย์สินนั้นมาบริหารจัดการภายในหน่วยงาน การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวแม้ประโยชน์สุดท้ายซึ่งเป็นรายได้จากการให้เช่าจะตกได้แก่แผ่นดินก็ตามแต่เมื่อทรัพย์สินนั้นไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะหรือใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ทรัพย์สินดังกล่าวก็จะมีสถานะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับโรงแรมรถไฟหัวหินนั้นการจัดทำบริการสาธารณะด้านคมนาคมขนส่งจำเป็นที่จะต้องมีสถานที่พักอาศัยให้เขาชั่วคราวแก่ประชาชนผู้เดินทางเผื่อในกรณีที่ประชาชนผู้เข้าใช้บริการสาธารณะมีความจำเป็นใดหรือไม่สามารถหาที่พักจากการเดินทางได้ เช่น เดินทางมาถึงจุดหมายปลายทางกลางดึก หรือจะต้องออกเดินทางกลางดึกก็จะสามารถมาพักอาศัยที่โรงแรมก่อนได้ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เข้าใช้บริการสาธารณะและเป็นการส่งเสริมกิจการของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับ

<sup>254</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสรีจที่ 507/2533, ธันวาคม 2533, เรื่อง การยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ (กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อหาผลประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถยนต์และให้เช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์).

การคมนาคมขนส่ง จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพักอาศัยให้เขาชั่วคราวแก่ประชาชนผู้เข้าใช้บริการ แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยนำโรงแรมรถไฟหัวหินให้เอกชนเช่าบริหารกิจการแล้วก็ตาม แต่เมื่อวัตถุประสงค์ในการจัดทำโรงแรมนั้นยังคงเป็นการให้บริการที่พักแก่ประชาชนผู้เข้าใช้บริการ ซึ่งผู้เข้าใช้บริการอาจเป็นประชาชนทั่วไปหรือประชาชนที่เข้าใช้บริการสาธารณะการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ได้ ประกอบกับกิจการบางอย่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอาจไม่จำเป็นต้องจัดทำเอง เพราะกิจการบางประเภทในปัจจุบันเอกชนอาจมีความสามารถหรือมีประสบการณ์ในการจัดทำภารกิจที่แบ่งย่อยมาจากบริการสาธารณะนั้นๆ ได้ดีกว่ารัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น จากการใช้ประโยชน์โรงแรมรถไฟหัวหินในปัจจุบันถึงแม้การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมอบให้เอกชนเช่าบริหารกิจการแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพและวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินจึงยังคงเป็นการนำทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นลักษณะการใช้ทรัพย์สินแบบสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โรงแรมรถไฟหัวหินจึงยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

#### 4.1.5 สถานะทางกฎหมายของอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์

การรถไฟแห่งประเทศไทยกำหนดขอบวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการรถไฟไว้ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 6 (2) กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ และตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 มาตรา 9 (2) กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจ ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถูกรวมสิทธิครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ ซึ่งการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 9 (2) จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องสอดคล้องกับมาตรา 6 (2) ด้วย

เมื่อทรัพย์สินเป็นกรรมสิทธิ์และอยู่ในความครอบครองของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมีสิทธิที่จะใช้สอยทรัพย์สินดังกล่าวให้เกิดประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 6 (2) และมาตรา 9 (2) อย่างไรก็ตามก็ถ้อยคำตามมาตรา 6 (2) ที่กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ โดยความหมายของคำว่า “จะต้องดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ” อาจเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนว่าหากการรถไฟแห่งประเทศไทยนำที่ดินออกให้เอกชนเช่าแล้วจะถือเป็นภาระกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่กิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือไม่ ซึ่งรายละเอียดในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 4.3.1

กรณีของที่ดินที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์อาจก่อให้เกิดความสับสนได้ว่าการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวจะมีลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินแบบ

สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่ท่านศาสตราจารย์ มรว. เสนีย์ ปราโมช ให้ความเห็นว่า “กิจการงานของรัฐบาลที่ดำเนินไปก็โดยมีจุดสุดท้ายเพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ถ้าทรัพย์สินที่ใช้เพื่อกิจการ ไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยตรงหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว ก็ทำให้สาธารณสมบัติตามความหมายมาตรา 1304 ไม่”<sup>255</sup> จึงเห็นได้ว่าทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้น จะต้องมีการใช้สอยเพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยตรง เช่น ทางรถไฟ ถนน ทางหลวง ทางด่วน แม่น้ำ ท่าเรือ เป็นต้น ส่วนทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยอ้อม แม้ผลประโยชน์สุดท้ายจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมก็ตาม แต่เมื่อทรัพย์สินนั้นๆ ใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยอ้อมก็จะทำให้มีสถานะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

นอกจากนี้ กรณีของการนำที่ดินออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์ ยังมีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจ 179/2531 ให้ความเห็นว่าเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2518<sup>256</sup> คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบอนุมัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินว่างเปล่าที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์ตอบแทน การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำที่ดินให้เอกชนเช่าเพื่อจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจึงเป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการกฤษฎีกายังให้ความเห็นว่า การดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่งของการรถไฟและธุรกิจอื่นอันเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน และความปลอดภัย ในแต่ละปีการรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องจัดทำงบประมาณเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและให้ความเห็นชอบงบประมาณดังกล่าว การอาศัยแต่เพียงค่าโดยสารและค่าระวางบรรทุกย่อมจะไม่เพียงพอ ทั้งคณะรัฐมนตรีก็มีนโยบายที่จะให้การรถไฟแห่งประเทศไทยช่วยตัวเองก่อน ดังนั้น การจะจำกัดว่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟจะต้องเป็นอาคารที่ก่อสร้างเพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟโดยตรงเท่านั้น น่าจะไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยจะไม่ได้ใช้ประโยชน์โดยตรงในกิจการรถไฟจากอาคารที่ก่อสร้างขึ้น แต่การให้เช่าที่ดินและสามารถนำประโยชน์ตอบแทนมาแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย ย่อมถือว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ ตามนัยข้อ 16 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2529) ออกตามความเห็นในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518<sup>257</sup> จากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เห็นได้ว่า แม้การนำทรัพย์สินออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์เพื่อก่อสร้างอาคารจะไม่เป็นการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยตรงเกี่ยวกับกิจการรถไฟ แต่การได้ค่าเช่าจากการให้เช่าทรัพย์สินย่อมเป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย จึงถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ

<sup>255</sup> ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, *เรื่องเดิม*, หน้า 107.

<sup>256</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ส่วนมาก หนังสือที่ สร 0202/19927, วันที่ 1 ตุลาคม 2518 อ้างถึงใน คณะกรรมการกฤษฎีกา, เลขเสรีจ 179/2531, พฤษภาคม 2531 เรื่อง สำนักผังเมืองหรือปัญหาเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย.

<sup>257</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, เลขเสรีจ 179/2531, พฤษภาคม 2531 เรื่อง สำนักผังเมืองหรือปัญหาเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย.



ดังนั้นแล้วการนำอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยออกให้เอกชนเช่า นั้น ผู้วิจัย เห็นว่าการดำเนินการตามภารกิจจัดทำบริการสาธารณะย่อมต้องมีต้นทุนในการดำเนินการ และเมื่อ ทรัพย์สินที่มีอยู่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ได้ การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินย่อมมี อำนาจที่จะบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของตนได้ ดังเช่นเจ้าของทรัพย์สิน สามารถนำทรัพย์สินของตนไปใช้บริหารจัดการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในประการใดๆ ได้เท่าที่ไม่ขัด ต่อกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐจัดตั้งขึ้นและมอบ อำนาจให้เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ การนำทรัพย์สินต่างๆ ของการรถไฟแห่ง ประเทศไทยไปใช้จึงต้องคำนึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะด้วยว่าภารกิจหลักในการดำเนินงาน ของการรถไฟแห่งประเทศไทย คือ การคมนาคมขนส่งทางราง และต้องพิจารณาถึงทฤษฎีสาธารณ สมบัติของแผ่นดินว่าทรัพย์สินที่จะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะต้องเป็นทรัพย์สินที่ นำมาใช้เพื่อประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น เมื่อรายได้จากการให้เช่าทรัพย์สิน นั้นสามารถนำมาใช้ในการดำเนินกิจการภายในการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ก็จริง แต่ก็มีให้นำมาใช้ เพื่อประโยชน์โดยตรงในการคมนาคมขนส่งทางราง ไม่ได้เป็นทรัพย์สินที่นำมาใช้เกี่ยวข้องโดยตรงกับ การเดินรถไฟ แต่เป็นเพียงทรัพย์สินที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำออกให้เอกชนรายใดรายหนึ่งเช่า เพื่อหาประโยชน์และเอกชนรายนั้นยอมที่จะจ่ายค่าตอบแทนเพื่อแลกกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน นั้น ดังนั้น ทรัพย์สินที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำออกให้เช่า แม้จะได้รับค่าตอบแทนมาบริหาร กิจการภายในหน่วยงานแต่ก็ถือเป็นการใช้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะโดย ทางอ้อม

ส่วนการจัดสรรที่ดินบางส่วนให้เอกชนเช่าที่ดินทำร้านค้าต่างๆ บนสถานีหรือบริเวณสถานี รถไฟเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้บริการรถไฟนั้น เมื่อพิจารณาหลักพื้นฐานสำคัญในการจัดทำ บริการสาธารณะจะต้องคำนึงถึงหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงซึ่งหมายถึงว่าการจัดทำบริการ สาธารณะจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดทำบริการสาธารณะให้พัฒนาเจริญก้าวหน้าเหมาะสมกับ ยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปและจะต้องเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่เข้ามาใช้ประโยชน์ จากบริการสาธารณะนั้นๆ การอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึง เป็นภารกิจโดยตรงอย่างหนึ่งที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องจัดทำเพื่อเป็นการส่งเสริมให้การ บริการสาธารณะคมนาคมขนส่งทางรถไฟนั้นมีความเจริญก้าวหน้าและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของ ประเทศและประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เมื่อร้านค้าต่างๆ บนสถานีหรือบริเวณสถานีรถไฟมีประโยชน์ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้บริการรถไฟ จึงถือว่าที่ดินที่นำออกให้เอกชนเช่าในลักษณะ ดังกล่าวเป็นการนำทรัพย์สินไปใช้เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงและมีสถานะ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม แม้ลักษณะการใช้ทรัพย์สินที่นำออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์นั้นจะมี ลักษณะการใช้แบบทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาแต่หากที่ดินดังกล่าวเดิมได้มาจากการเวนคืนจะมีผล ทำให้ที่ดินนั้นมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 เมื่อสถานะของทรัพย์สินเคยเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาก่อน การพ้นสภาพจากการเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้เลิกจากการเป็นสาธารณสมบัติด้วยวิธีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การ พ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องกระทำโดยการถอนหรือการเปลี่ยนสภาพ

สาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินซึ่งจะต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น หากสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินยังไม่มีกรณีสภาพ ทรัพย์สินดังกล่าวจึงยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินอยู่ ส่งผลให้ทรัพย์สินนั้นได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 มาตรา 1306 และมาตรา 1307 อันเป็นการคุ้มครองที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในการใช้ทรัพย์สินนั้น ดังนั้น เมื่อทรัพย์สินดังกล่าวเคยเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การเปลี่ยนสภาพสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินจะต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อยังไม่มีกรณีสภาพตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ที่ดินที่นำออกให้เอกชนเช่า โดยมีที่มาจากการเวนคืนก็ยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินอยู่ จึงควรต้องมีการถอนสภาพของสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินนั้นเพื่อให้สถานะทางกฎหมายถูกต้องตรงกับวัตถุประสงค์ในการใช้ทรัพย์สินนั้น

ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8 วรรคสอง กำหนดหลักเกณฑ์การถอนสภาพสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินไว้ ซึ่งทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) ประกอบกับที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ใช่ที่ดินราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 วรรคสอง ดังนั้น การถอนสภาพสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องกระทำตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8 วรรคสอง (2) ซึ่งจะต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา กล่าวคือ เมื่อทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามสงวนสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินนั้นต่อไปก็ให้ถอนสภาพสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินนั้นโดยพระราชกฤษฎีกา และเมื่อได้ถอนสภาพแล้วคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายทรัพย์สินนั้นให้แก่ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือผู้จัดหาประโยชน์ทรัพย์สินนั้นก็ได้ออนต่อไปให้เอกชนให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ แต่หากจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ดังนั้นในกรณีอสังหาริมทรัพย์ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์แล้ว จึงควรมีการถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินโดยกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน จากนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมอบหมายทรัพย์สินนั้นให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นผู้ใช้หรือผู้จัดหาประโยชน์ โดยนำออกให้เอกชนเช่าต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้ทรัพย์สินดังกล่าวมีสถานะของทรัพย์สินทางกฎหมายสอดคล้องกับลักษณะของการใช้ทรัพย์สินที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอันจะส่งผลให้ทรัพย์สินนั้นมีสถานะถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ในการใช้ทรัพย์สิน

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการถอนสภาพสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินให้มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาแล้ว ก็มีข้อพิจารณาที่สำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวในหัวข้อ 4.2.1

#### 4.1.6 สถานะทางกฎหมายของอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย

ปัญหาสถานะทางกฎหมายของอสังหาริมทรัพย์ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้เวนคืนที่ดินมาแล้วแต่ยังไม่ได้นำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นนี้ สถานะของที่ดินที่เวนคืนมาดังกล่าวจะ

มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ทรัพย์สินที่เวนคืนมาแล้วจะมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใดนั้น มีแนวคิดแบ่งออกเป็นสองแนว ได้แก่

แนวคิดแรก อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาแล้วจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 (1) ซึ่งแนวคิดนี้มองว่าเมื่อหน่วยงานราชการได้ทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กลับมาแล้วย่อมทำให้อสังหาริมทรัพย์นั้นกลับมาเป็นของรัฐ จึงถือเป็นที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น

แนวคิดที่สอง อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาแล้วจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 (3) เนื่องจากเมื่อหน่วยงานราชการได้ทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในการเวนคืนดังกล่าวจะต้องระบุไว้ชัดแจ้งว่าจะนำทรัพย์สินที่เวนคืนมาใช้เพื่อประโยชน์ประการใดโดยเฉพาะไว้แล้ว เช่น นำไปใช้สร้างทางรถไฟ นำไปใช้สร้างทางด่วน เป็นต้น ดังนั้นอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ส่วนผู้วิจัยเห็นว่า อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาแล้วจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 (3) เนื่องจากเมื่อหน่วยงานราชการจะทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องออกกฎหมายเป็นพระราชกฤษฎีกาในการเวนคืนที่ดิน โดยในพระราชกฤษฎีกานั้นจะต้องระบุไว้ชัดแจ้งว่าจะนำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์เพื่อแผ่นดินประการใด ซึ่งในกรณีของการรถไฟแห่งประเทศไทยทั้งในสมัยที่เป็นกรมรถไฟหลวงและในสมัยปัจจุบันที่เป็นการรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 22<sup>258</sup> กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดินระบุถึงความประสงค์ที่ให้จัดซื้อที่ดินนั้นเพื่อเหตุการณ์ใด และตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 มาตรา 37 ทวิ<sup>259</sup> กำหนดว่าเมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่ง

---

<sup>258</sup> มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 “เมื่อเจ้าพนักงานได้ตรวจและวางแนวทางรถไฟอันแน่นอนได้ตลอดทั้งสายหรือทำได้แต่เฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งให้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกาอีกฉบับหนึ่งเพื่ออนุญาตให้จัดซื้อที่ดิน ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ลงทงความดังนี้ คือ

- (1) ความประสงค์ที่ให้จัดซื้อที่ดินนั้นเพื่อเหตุการณ์ใด
- (2) ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องประสงค์ให้จัดซื้อและตำบลเขตแขวงซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่

กับให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตที่ดินที่ต้องการเพื่อสร้างทางรถไฟและเขตที่ดินทุกรายที่อนุญาตให้จัดซื้อทั้งหมดทั้งแปลงหรือแต่ส่วนใดส่วนหนึ่ง ไว้ท้ายประกาศพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย”

<sup>259</sup> มาตรา 37 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2530 “เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟหรือเครื่องประกอบทางรถไฟ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์”

อสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟหรือเครื่องประกอบทางรถไฟ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 มาตรา 6<sup>260</sup> กำหนดว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุถึงความประสงค์ของการเวนคืน เจ้าหน้าที่เวนคืน การกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น ดังนั้น เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงต้องมีการระบุไว้ชัดเจนแล้วว่าจะนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์ประการใด ที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 (3)

นอกจากนี้ หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 5 กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ที่กระทรวง ทบวง กรมได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น เว้นแต่ที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 กำหนดให้ที่ราชพัสดุหมายถึงอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (1) มาตรา 1304 (2) และ อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะเป็นที่ราชพัสดุจะต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (3) คือทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จากการที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ให้อำนาจกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุที่ถูกเวนคืนมาและกำหนดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) ไม่เป็นที่ราชพัสดุ มีเพียงแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตาม 1304 (3) เป็นที่ราชพัสดุ จึงเห็นได้ว่าทรัพย์สินที่เวนคืนมาย่อมไม่ใช่ทรัพย์สินตามมาตรา 1304 (1) และเมื่อพิจารณาตามมาตรา 4 วรรคท้ายที่กำหนดให้อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น แม้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยจะอยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงคมนาคมแต่เนื่องจากการรถไฟแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและในการเวนคืนก็ย่อมมีพระราชกฤษฎีการะบุไว้ชัดเจนแล้วว่าจะนำทรัพย์สินที่เวนคืนไปใช้เพื่อ

---

<sup>260</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 “พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนต้องระบุ

- (1) ความประสงค์ของการเวนคืน
- (2) เจ้าหน้าที่เวนคืน
- (3) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ดัดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นนี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น”

ประโยชน์ในกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย กรมสิทธิในทรัพย์สินที่เวนคืนมาโดยการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงยอมตกอยู่แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยและมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

สถานะอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนมาจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1305 (3) เมื่อทรัพย์สินมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว การศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงได้ศึกษาแบ่งประโยชน์การใช้ทรัพย์สินในกรณีที่ถูกเวนคืนมาต่อไปสามประการ กล่าวคือ ประการแรกหากยังไม่ได้นำทรัพย์สินที่เวนคืนมาไปใช้ประโยชน์ประการใด เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยยังได้มีการถือกรรมสิทธิ์หวงกันในทรัพย์สินนั้นไว้อยู่ ทรัพย์สินดังกล่าวก็ยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอยู่เช่นเดิม ประการที่สอง หากมีการนำทรัพย์สินที่เวนคืนมาไปใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ ก็ย่อมมีผลให้ทรัพย์สินนั้นมีสถานะทางกฎหมายตรงตามกับประโยชน์ในการใช้ทรัพย์สินและตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนทรัพย์สิน ส่งผลให้ทรัพย์สินที่เวนคืนมามีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประการที่สาม หากมีการนำทรัพย์สินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์แต่ไม่ได้นำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ไม่มีการนำทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่นำทรัพย์สินออกให้เอกชนเช่าแล้วนำรายได้จากการเช่ามาใช้ในการบริหารกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย การใช้ทรัพย์สินในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะทางอ้อมอันเป็นการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตามลักษณะของทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา มีผลทำให้สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินไม่ตรงกับลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ซึ่งถ้าจะให้สถานะของทรัพย์สินสอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น จะต้องมีการถอนสภาพทรัพย์สินนั้นออกจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนโดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกาตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสองดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น และมีข้อควรพิจารณาว่าทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนนั้นเมื่อมีการระบุดำเนินการเวนคืนในพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินไว้ชัดเจนแล้ว การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงควรที่จะนำที่ดินที่เวนคืนมาจากประชาชนไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนที่ดินตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินนั้นๆ เพื่อให้เกิดความเที่ยงธรรมแก่ประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินและเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนส่วนรวม

## 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทยมีทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์จำนวนมาก ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน บางประเภทมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และบางประเภทมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งการคุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าวแบ่งพิจารณาออก ดังนี้

#### 4.2.1 การคุ้มครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่งของรัฐที่มีไว้เพื่อประโยชน์โดยอ้อมในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งแตกต่างกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันโดยตรง รัฐจะถือครองทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเหมือนดังเอกชนถือครองทรัพย์สินของตน เมื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพย์สินไม่ได้มีไว้เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรง การคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจึงได้รับการคุ้มครองน้อยกว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาก็ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายประการใดบ้าง ผู้วิจัยได้ศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติให้การคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาก็ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 1307 ประการเดียว คือ การห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินเพื่อบังคับชำระหนี้ กล่าวคือ ทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะไม่อยู่ในความรับผิดชอบของการบังคับคดีโดยการยึดหรือการอายัดเพื่อบังคับชำระหนี้หรือเพื่อบังคับคดีตามคำพิพากษา แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายถึงการยึดถือครอบครองเพื่อตน ดังนั้นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเอกชนอาจได้กรรมสิทธิ์ไปโดยการครอบครองปรปักษ์ตามมาตรา 1382 ได้ นอกจากนี้แล้วเมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยประเทศไทยเป็นนิติบุคคลมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ดังนั้น จึงต้องพิจารณาถึงกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทยอีกสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 เป็นกฎหมายฉบับแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือรัชกาลที่ 5 ที่ทรงใช้ในการจัดตั้งการรถไฟแผ่นดินซึ่งในปัจจุบันคือการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 ยังมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันเท่าที่ไม่มีบัญญัติไว้หรือไม่ได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494<sup>261</sup> ซึ่งการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีการคุ้มครองมานานแล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 โดยกำหนดความคุ้มครองไว้ในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 แต่ในปัจจุบันมาตรา 6 ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกใช้บังคับโดยพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวงแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2477 แล้ว อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการนำหลักการคุ้มครองในบทบัญญัติมาตรา 6 กลับมาบังคับใช้คุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นทรัพย์สินของประเทศเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 โดยมีรายละเอียดดังนี้

<sup>261</sup> มาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 “พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช 2464 และบรรดากฎข้อบังคับที่ได้ออกตามพระราชบัญญัตินั้น ให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้เพียงเท่าที่มีได้มีบทบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และที่มีได้มีความขัดหรือแย้งต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา 6 (1) ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของรถไฟยกเว้นรถไฟเหตุการณ์ โดยห้ามมิให้ยกอายุความเกี่ยวกับที่ดินรถไฟหรือสิ่งหาริมทรัพย์ของรถไฟขึ้นต่อสิทธิของแผ่นดิน อายุความตามกรณีดังกล่าวมาเป็นอายุความเกี่ยวกับสิทธิต่างๆที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ เช่น การครอบครองปรปักษ์ ตามมาตรา 1383 ภาระจำยอมตามมาตรา 1401 ซึ่งการยกอายุความในกรณีดังกล่าวเอกชนจะยกขึ้นต่อผู้กับแผ่นดินมิได้ การคุ้มครองตามมาตรา 6 (1) มีลักษณะคล้ายกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 ที่กำหนดห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มีส่วนที่แตกต่างกันคือในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 6 (1) ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทั้งหมดที่เป็นของรถไฟโดยไม่ได้แบ่งแยกการคุ้มครองว่า จะต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 จะให้ความคุ้มครองเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น

มาตรา 6 (2) ห้ามมิให้เอกชนหวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ของรถไฟ เว้นแต่จะมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าทรัพย์สินนั้นๆขาดจากการเป็นที่ดินของรถไฟแล้ว การกำหนดห้ามมิให้เอกชนหวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้นก็เปรียบเสมือนการห้ามมิให้โอนกรรมสิทธิ์แก่กันที่ห้ามมิให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินและสิ่งหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยในขณะนั้นจึงตกเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ตามมาตรา 106 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตามมาตรา 6 (2) กำหนดข้อยกเว้นให้เอกชนหวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ของรถไฟได้หากมีการประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าทรัพย์สินนั้นๆขาดจากการเป็นที่ดินของรถไฟแล้ว ซึ่งหากเปรียบเทียบในปัจจุบันก็คือการออกพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้ยกเลิกทรัพย์สินใดจากการเป็นทรัพย์สินของรถไฟนั่นเอง โดยจะมีลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้ถอนสภาพทรัพย์สินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน การคุ้มครองตามมาตรา 6 (2) ดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ที่กำหนดห้ามมิให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินแก่กัน เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา แต่มีส่วนที่แตกต่างกันคือในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 6 (2) ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทั้งหมดที่เป็นของรถไฟโดยไม่ได้แบ่งแยกการคุ้มครองว่า จะต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 จะให้ความคุ้มครองเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น

มาตรา 6 (3) ห้ามมิให้ยึดที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง รถและพัสดุของรถไฟ การคุ้มครองตามมาตรา 6 (3) มีลักษณะคล้ายกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ที่กำหนดห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 จะให้การคุ้มครองที่กว้างและชัดเจนกว่าพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 เนื่องจากตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ได้ระบุชัดเจนว่าทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะได้รับการคุ้มครองห้ามมิให้ยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ แต่ใน

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 6 (3) กำหนดทรัพย์สินที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ ที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง รถ และพัสดุของรถไฟ เท่านั้น

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าในภายหลังได้มีพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวงแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2477 ประกาศยกเลิกการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 6 จึงเป็นที่น่าเสียดายที่ในปัจจุบันทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 ดังนั้นทรัพย์สินที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยในด้านการห้ามมิให้ยกอายุความในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นต่อสู้กับรัฐและการห้ามมิให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและการคุ้มครองดังกล่าวก็สอดคล้องต่อเนื่องกัน กล่าวคือ การคุ้มครองห้ามมิให้ยกอายุความในอสังหาริมทรัพย์ขึ้นต่อสู้กับรัฐ มีผลทำให้แม้เอกชนจะเข้าไปบุกรุกในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยยาวนานเท่าไรก็จะไม่สามารถได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ และการห้ามมิให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยก็เท่ากับเป็นการรับรองคุ้มครองอีกชั้นหนึ่งว่าเอกชนไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ การคุ้มครองทั้งสองด้านดังกล่าวจึงเป็นการคุ้มครองที่สอดคล้องกัน ในกรณีของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งมีที่ดินจำนวนมากทั่วประเทศแม้จะมีการบัญญัติให้ความคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1305 และมาตรา 1306 แล้ว แต่หากทรัพย์สินใดที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองดังกล่าว การรถไฟแห่งประเทศไทยอาจมีการใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีลักษณะการใช้แบบทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งหากทรัพย์สินมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาย่อมทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองในด้านยกอายุความต่อสู้และการถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจากเอกชน ประกอบกับการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ประสบปัญหาที่มีผู้บุกรุกใช้ที่ดินโดยไม่มีสิทธิอันชอบตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินของประเทศชาติ โดยเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ย่อมมีความสำคัญและมีมูลค่าอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศในระบบการขนส่งทางราง และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าเอกชนคนใดคนหนึ่งที่จะได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์จากการครอบครองปรปักษ์ในทรัพย์สินของรัฐ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันผลร้ายที่จะเกิดขึ้นและสร้างความเสียหายแก่การรถไฟแห่งประเทศไทยและเป็นความเสียหายที่เกิดต่อส่วนรวมประเทศและประชาชน จึงควรให้ความคุ้มครองทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยควรมีการนำหลักกฎหมายในพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 ที่ให้การคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยกลับมาบังคับใช้โดยออกเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งควรกำหนดห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ห้ามมิให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยเว้นแต่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ และในส่วนที่ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย



พ.ศ.2494 มาตรา 13 บังคับใช้อยู่แล้ว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยกระทำเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย ดังนี้

จากเดิมพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 บัญญัติว่า

“ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็น พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13

“ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ให้ได้รับการคุ้มครอง ดังนี้

(1) ห้ามมิให้ยกอายุความในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นต่อสู้กับการรถไฟแห่งประเทศไทย

(2) อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจจากพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติที่กำหนดให้โอนได้

(3) ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่ารัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะบางแห่งก็มีบทบัญญัติในการคุ้มครองทรัพย์สินในหน่วยงานของตนเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติที่ได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆหรือพระราชบัญญัติที่จัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้นๆ เช่น พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 11 มีบทบัญญัติคุ้มครองทรัพย์สินห้ามไม่ให้โอนที่ดินของการทำเรือแห่งประเทศไทยโดยกำหนดว่า “ที่ดินซึ่งการทำเรือแห่งประเทศไทยได้มาด้วยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือบทกฎหมายอื่นจะโอนต่อไปมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ” และในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2551 มาตรา 17 กำหนดให้ “ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการ และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมโดยตรง ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่ได้” ดังนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจมีภารกิจในการจัดทำบริการขนส่งสาธารณะทางรางซึ่งเป็นการคมนาคมที่สำคัญทางหนึ่งก็ควรที่จะมีบทบัญญัติในการคุ้มครองทรัพย์สินให้คงอยู่ไว้เพื่อเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมต่อไปเช่นกัน

กฎหมายที่จะนำมาพิจารณาต่อไป คือ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 เป็นกฎหมายจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน มีบทบัญญัติในการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้แก่ มาตรา 13 โดยกำหนดว่าทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีลักษณะการคุ้มครองคล้ายกันกับพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 (3) ห้ามมิให้ยึดที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้างรถและพัสดุของรถไฟ ซึ่งทั้งสองบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความแตกต่างกันที่ทรัพย์สินที่ให้ความคุ้มครอง กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 จะให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ครอบคลุมกว่าพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 (3) เพราะมาตรา 13 จะคุ้มครองทรัพย์สินทั้งหมดของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะการคุ้มครองเช่นเดียวกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ที่ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินที่ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของรัฐทั้งหมด ส่วนพระราช

บัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 จะให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยทั้งหมด ดังนั้น ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงไม่อยู่ในความรับผิดชอบของการบังคับคดีไม่สามารถจะยึดได้

จากการศึกษากฎหมายทั้งสามฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงพบว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 1307 ที่กำหนดห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อบังคับชำระหนี้ และเมื่อพิจารณากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 พบว่าเคยมีการบังคับใช้บทบัญญัติในมาตรา 6 ซึ่งให้ความคุ้มครองทรัพย์สินที่เป็นของรถไฟในสมัยก่อนโดยคุ้มครองทั้งในด้านการห้ามมิให้อายุความในอสังหาริมทรัพย์ขึ้นต่อผู้กับรัฐ ห้ามเอกชนถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของรถไฟ และห้ามมิให้อสังหาริมทรัพย์ทุกประเภทและอสังหาริมทรัพย์บางประเภทของรถไฟ และจะคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่เป็นที่น่าเสียดายเมื่อบทบัญญัติดังกล่าวได้ถูกยกเลิกบังคับใช้ในปัจจุบันไปแล้ว จึงทำให้ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายดังกล่าวแล้ว และเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 ให้ความคุ้มครองครอบคลุมทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาก็ได้รับการคุ้มครอง ดังนี้ ประการแรกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1307 กำหนดห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และประการที่สองตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 กำหนดว่าทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งทั้งสองมาตราต่างก็เป็นการคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาในด้านการห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเพราะฉะนั้น ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาก็ได้รับการคุ้มครองเพียงการห้ามมิให้ยึดเพื่อบังคับคดีหรือไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีนั่นเอง ส่วนการคุ้มครองในด้านการห้ามมิให้อายุความในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นต่อผู้กับรัฐ และในด้านการห้ามมิให้เอกชนหวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ทรัพย์สินการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะไม่สามารถได้รับความคุ้มครองดังกล่าว

#### 4.2.2 การคุ้มครองที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงต้องมีการคุ้มครองทรัพย์สินนั้นไว้เพื่อให้ประโยชน์ของมหาชนยังดำเนินต่อไปได้

ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนี้

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้สามประการ ได้แก่

ประการแรกตามมาตรา 1305 กำหนดว่าทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะมีผลให้เอกชนไม่สามารถที่จะมีกรรมสิทธิ์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เว้นแต่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติถอนสภาพทรัพย์สินออกจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียก่อน และถ้าจะโอนต่อให้เอกชนก็จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ หรือถ้าจะนำไปใช้เพื่อเป็นประโยชน์แก่ประชาชนให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องกระทำตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2)

ประการที่สองตามมาตรา 1306 กำหนดห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น ไม่ว่าเอกชนจะเข้าบุกรุกครอบครองสาธารณสมบัติของการรถไฟแห่งประเทศไทยนานเท่าใดก็ไม่สามารถจะไปซึ่งกรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 หรือได้ไปซึ่งการจำยอมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1401

ประการที่สามตามมาตรา 1307 กำหนดห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งการยึดในที่นี้หมายถึงการห้ามมิให้ยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ทรัพย์สินของแผ่นดินจึงไม่อยู่ในความรับผิดชอบของการบังคับคดี

การคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นการคุ้มครองทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนหรือมีไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ สาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงได้รับความคุ้มครองที่มากกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา นอกจากนี้แล้วเมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลมหาชนที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ดังนั้นจึงต้องพิจารณาถึงกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทยอีกสองฉบับได้ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 เป็นกฎหมายฉบับแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือรัชกาลที่ 5 ทรงใช้ในการจัดตั้งการรถไฟแผ่นดินซึ่งในปัจจุบันคือการรถไฟแห่งประเทศไทย กฎหมายฉบับดังกล่าวยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเท่าที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 แต่ในมาตรา 6 ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกใช้บังคับไปแล้วโดยพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวงแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2477 ซึ่งมาตรา 6 ที่ได้ยกเลิกใช้บังคับไปนั้นเคยมีการกำหนดให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟทั้งในด้านการห้ามมิให้เอกชนยกอายุความขึ้นต่อสู้สิทธิของแผ่นดิน ห้ามมิให้เอกชนหวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟ เว้นแต่จะมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าทรัพย์สินนั้นๆ ขาดจากการเป็นที่ดินของการรถไฟแล้ว และห้ามมิให้ยึดที่ดินรถไฟ

สิ่งปลูกสร้าง รถและพัสดุของรถไฟ ซึ่งการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยดังกล่าวได้คุ้มครองทั้งทรัพย์สินของรถไฟที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรายละเอียดผู้วิจัยได้กล่าวไปแล้วข้างต้นในหัวข้อ 4.2.1

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 กำหนดว่าทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งมาตรา 13 เป็นเพียงมาตราเดียวที่ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย และมีลักษณะการคุ้มครองคล้ายกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ที่ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1307 จะให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทั้งหมดที่เป็นของรัฐไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม ส่วนพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 จะให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยทั้งหมด จึงเห็นได้ว่ากฎหมายเฉพาะของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีเพียงการคุ้มครองในด้านการห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยบังคับคดีเท่านั้น ซึ่งรายละเอียดผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วข้างต้นในหัวข้อ 4.2.1

จากการศึกษากฎหมายทั้งสามฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงพบว่าทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเพียงสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 มาตรา 1306 และมาตรา 1307 โดยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในเรื่องของการห้ามยกอายุความขึ้นต่อสู้กับรัฐ การห้ามโอนหรือห้ามเอกชนหวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย การห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินที่เป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งการคุ้มครองส่วนใหญ่ก็มาจากการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### 4.2.3 การคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยในด้านต่างๆ และการคุ้มครองเกี่ยวกับการดำเนินงานและการเดินรถไฟเพื่อความปลอดภัยต่อประชาชน

ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อข้างต้น ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะแยกเป็นประเด็นถึงการคุ้มครองดังกล่าวว่ามีการคุ้มครองในด้านใดบ้าง และเพิ่มเติมการคุ้มครองเกี่ยวกับการดำเนินงานและการเดินรถไฟเพื่อให้การเดินรถไฟมีความปลอดภัยในการคมนาคมขนส่งทางราง

จากการศึกษากฎหมายทั้งสี่ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา แยกพิจารณารายละเอียดของการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยและการดำเนินงานและการเดินรถไฟ มีรายละเอียดดังนี้

การคุ้มครองในด้านการห้ามยกอายุความในอสังหาริมทรัพย์ขึ้นต่อสู้กับการรถไฟแห่งประเทศไทย อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายใดๆเลยทั้งตามกฎหมายเฉพาะของการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือ

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมถูกเอกชนอายุความขึ้นต่อผู้กับการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ เช่น การครอบครองปรปักษ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1382 การได้ภารจำยอมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1401 ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยมีอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมากและเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ แม้อสังหาริมทรัพย์บางส่วนจะนำออกให้เอกชนเช่าโดยนารายได้จากการให้เช่าทรัพย์สินมาใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการใช้ทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะทางอ้อม แต่หากมีการปล่อยให้ อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาถูกครอบครองปรปักษ์หรือเอกชนอายุความขึ้นต่อผู้ได้จะเป็นผลเสียต่อรัฐและประชาชนส่วนรวมมากกว่าอย่างยิ่ง จึงเห็นว่าควรมีการนำบทบัญญัติในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาพิจารณาให้มีการแก้ไขกฎหมายโดยบัญญัติเข้ามาคุ้มครองเพิ่มเติมในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ส่วนทรัพย์สินที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ก็ไม่มีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการห้ามไม่ให้เอกชนอายุความในอสังหาริมทรัพย์ขึ้นต่อผู้กับการรถไฟแห่งประเทศไทยแต่จะมีเพียงการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 เท่านั้น

การคุ้มครองในด้านการห้ามโอนอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้แก่เอกชนหรือการห้ามไม่ให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายใดๆ เลย ทั้งกฎหมายเฉพาะของการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการนำหลักการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 มาพิจารณาเพื่อแก้ไขกฎหมายให้มีการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ไม่ได้ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินในด้านการห้ามไม่ให้เอกชนอายุความในอสังหาริมทรัพย์ขึ้นต่อผู้กับการรถไฟแห่งประเทศไทยแต่จะมีเพียงการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 เท่านั้น

การคุ้มครองในด้านการห้ามยึดทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะไม่อยู่ในความรับผิดชอบของการบังคับคดี และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 คุ้มครองห้ามไม่ให้ยึดทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเช่นกันไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือไม่ก็ตาม

การคุ้มครองในด้านการดำเนินงานและการเดินรถไฟเพื่อความปลอดภัยต่อประชาชน โดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 18 กำหนดให้ประธานกรรมการกรรมการ ผู้ว่าการ และพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะ

อาญา ซึ่งส่งผลให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ และพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอาญาในเรื่องความผิดต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 136 ถึงมาตรา 146 เช่น ความผิดฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ความผิดฐานต่อสู้อหรือขัดขวางเจ้าพนักงานหรือผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมายในการปฏิบัติตามหน้าที่ ความผิดฐานข่มขืนใจเจ้าพนักงานให้ปฏิบัติการอันมิชอบด้วยหน้าที่หรือให้ละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่โดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย เป็นต้น และในทางกลับกันก็เป็นการกำหนดโทษหากประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ และพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการก็ต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 ด้วย เช่น ความผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ ความผิดฐานเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ความผิดฐานเจ้าพนักงานรับสินบน ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต เป็นต้น และตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (2) กำหนดให้ทางรถไฟถือเป็นทางสาธารณะที่ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งส่งผลให้มีการคุ้มครองในการเดินรถไฟหากมีผู้ใดกระทำการใดๆ ให้ทางรถไฟอยู่ในลักษณะอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่การจราจรจะต้องรับโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 229 และหากมีผู้ใดเอาสิ่งใดกีดขวางทางรถไฟทำให้รางรถไฟหลุดหลวม หรือเคลื่อนจากที่ หรือกระทำต่อเครื่องสัญญาณจนน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่การเดินรถไฟต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 230 และหากมีผู้ใดกระทำการใดๆ ให้รถไฟอยู่ในลักษณะอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคล ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 232 (1) หากการกระทำตามมาตรา 229 มาตรา 230 มาตรา 232 (1) เป็นเหตุให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตาย ผู้กระทำได้ระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท แต่ถ้าเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับอันตรายสาหัส ผู้กระทำได้ระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 238 หากการกระทำตามมาตรา 229 มาตรา 230 มาตรา 232 (1) เป็นการกระทำโดยประมาท และใกล้จะเป็นอันตรายแก่ชีวิตของบุคคลอื่น ผู้กระทำได้ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 239

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 75 ได้ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการเดินรถไฟ โดยให้ผู้เป็นเจ้าของต้นไม้ที่อยู่ริมเขตทางรถไฟ มีหน้าที่ต้องตัดกิ่งไม้หรือโค่นต้นไม้เป็นครั้งคราว ตามที่นายช่างบำรุงทางในเขตนั้นเป็นผู้สั่ง เพื่อไม่ให้กิ่งไม้หรือต้นไม้ดังกล่าวกีดกันหรือบังเครื่องอาณัติสัญญาณตามทาง หรือเพื่อมิให้เกิดอันตรายขัดขวางต่อการเดินรถไฟ หากผู้เป็นเจ้าของต้นไม้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายช่างบำรุงทาง ให้นายช่างบำรุงทางมีอำนาจจัดการให้ตัดกิ่งหรือโค่นต้นไม้ได้โดยให้ผู้เป็นเจ้าของต้นไม้เป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย และในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 15 ทวิ ให้ความคุ้มครองว่าหากมีบุคคลใดปลูกสร้างสิ่งใดโดยไม่ชอบเขตที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้การมีอำนาจสั่งให้

บุคคลนั้นรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวได้ภายในกำหนดเวลาอันสมควร หากผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมีอำนาจรื้อถอนทำลาย โดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายจากการไฟแห่งประเทศไทยไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนทำลายนั้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในส่วนภารกิจการเดินรถไฟของการไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นบริการสาธารณะเพื่อขนส่งคนและสินค้าทางราง กฎหมายก็ต้องให้ความคุ้มครองเพื่อให้การเดินรถไฟเกิดความปลอดภัยต่อประชาชน จึงมีอำนาจทางมหาชนในการจัดการรื้อถอนทำลายสิ่งกีดขวางต่างๆ ที่อาจจะเกิดอันตรายต่อการเดินรถไฟได้

### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการดูแลจัดการอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทยมีทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์จำนวนมากและถือเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีความสำคัญต่อการจัดทำบริการสาธารณะในระบบขนส่งทางรางและการพัฒนาประเทศ การดูแลจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องดูแลรักษาทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ให้เป็นไปจากการเป็นทรัพย์สินที่จะใช้เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม และต้องคำนึงถึงประโยชน์แก่ประโยชน์มหาชนเป็นหลัก ซึ่งการดูแลจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีปัญหาที่จะศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังนี้

#### 4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินโดยทั่วไปและการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทยมีภารกิจจัดทำบริการสาธารณะขนส่งทางราง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปเกี่ยวกับกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีอำนาจสั่งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานได้<sup>262</sup>

การจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 25 (1) กำหนดให้คณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยทั่วไป และให้มีอำนาจรวมถึงการวางข้อบังคับต่างๆ ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 ซึ่งมาตรา 9 เป็นการกำหนดไปถึงขอบวัตถุประสงค์และอำนาจในการจัดการทรัพย์สินต่างๆ ของการรถไฟแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามมาตรา 25 (1) จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 39 ด้วย ดังนั้น

<sup>262</sup> มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2502 “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการนี้ จะสั่งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำใดๆ ซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้”

หากเป็นการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรีก่อน

ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 25 (5) (6) คณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจวางนโยบายควบคุมวางข้อบังคับในการตั้งอัตรามาตรฐานค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ มีอำนาจกำหนดค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟเป็นครั้งคราว ซึ่งในมาตรา 9 (3) ก็กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการกำหนดอัตราการใช้รถไฟ ค่าบริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ แต่การดำเนินการตามตามมาตรา 25 (5) (6) จะต้องไม่เป็นการขัดกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีทางเศรษฐกิจและการคลังตามมาตรา 41 ด้วย<sup>263</sup> ส่วนรายได้ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับจากการดำเนินงาน เช่น การให้บริการเกี่ยวกับการเดินรถไฟ การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ ให้ตกเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับดำเนินงาน ค่าภาระต่างๆ เงินกองทุนสมทบสำหรับจ่ายสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการรถไฟแห่งประเทศไทยและครอบครัว เงินสำรองธรรมดา เงินสำรองขยายงาน และเงินลงทุน เมื่อนำรายได้มาหักรายการค่าใช้จ่ายดังกล่าวข้างต้นแล้วเหลือเท่าไรแล้วจึงนำส่งเป็นรายได้ให้แก่รัฐ แต่หากมีรายได้ไม่พอรายจ่าย นอกจากเงินสำรองและการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถหาเงินจากทางอื่นได้ ให้รัฐจ่ายเงินให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยเท่าจำนวนที่ขาด<sup>264</sup>

การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลมหาชนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 รับผิดชอบหน้าที่ ทรัพย์สินและหนี้สินมาจากกรมรถไฟ ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 วรรคสอง การรถไฟแห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและ

<sup>263</sup> มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 “การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องไม่วางระเบียบว่าด้วยการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ตลอดจนการกำหนดค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกเช่นว่านั้นอันจะเป็นการขัดกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีในทางเศรษฐกิจและการคลังให้คณะรัฐมนตรีแจ้งนโยบายดังกล่าวในวรรคก่อนให้คณะกรรมการทราบ”

<sup>264</sup> มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 บัญญัติว่า “รายได้ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับจากการดำเนินงานให้ตกเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทยสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆ

รายได้ที่ได้รับในปีหนึ่งๆ เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายสำหรับดำเนินงาน ค่าภาระต่างๆ ที่เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา และเงินสมทบกองทุนสำหรับจ่ายสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการรถไฟแห่งประเทศไทยและครอบครัว เงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เผื่อขาด เงินสำรองขยายงาน และเงินลงทุนตามที่ได้ได้รับความเห็นชอบตามความในมาตรา 42 แล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ”.



ธุรกิจซึ่งจะต้องเป็นประโยชน์แก่กิจการของรถไฟ<sup>265</sup> ในการดำเนินกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 มาตรา 9 กำหนดอำนาจขอขบวนรถประจำทางที่การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถมีอำนาจกระทำการได้ แม้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนเอง แต่การจัดการทรัพย์สินก็ต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมและให้ภารกิจจัดทำบริการสาธารณะนั้นบรรลุผลได้ด้วยดี ซึ่งมาตรา 9 (2) กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันอำนาจของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ได้กระทำในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดมาตรา 9 (2) โดยเฉพาะในเรื่องการนำทรัพย์สินออกให้เช่ายังมีความสับสนอยู่ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยจะสามารถดำเนินการให้เช่าทรัพย์สินได้เพียงใด และจะเป็นการกระทำที่อยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายมาตรา 9 (2) หรือไม่

โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งจะยกตัวอย่างมาเพียงสังเขป ดังนี้

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจ 154/2517 เรื่อง การขอเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (กรณีที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน) ได้ให้ความเห็นว่า การที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอเช่าที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธินเพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรรมนั้น มีลักษณะดำเนินงานเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการขนส่งผลิตผลทางเกษตรโดยทางรถไฟ ซึ่งจะทำให้มีการใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟเพิ่มขึ้น และในตลาดกลางก็ต้องวางรางรถไฟให้คู่รถไฟขนส่งสินค้าเข้าได้กลางตลาดเพื่อความสะดวกแก่การขนถ่ายสินค้าและการประมูลสินค้า จึงนับว่าเป็นโครงการสนับสนุนและเกื้อกูลประโยชน์แก่กิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยและเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยด้วย ประกอบกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอเช่าที่ดินในการนี้เป็นการเช่าชั่วคราวในระยะเวลาจำกัดไม่เกิน 15 ปีจนกว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมีที่ดินของตนเอง และขอเช่าจำนวนเพียง 60 ไร่ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของที่ดินทั้งหมดในบริเวณนั้นที่การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอยู่ จึงไม่กระทบกระเทือนหากการรถไฟแห่งประเทศไทยจะนำที่ดินแห่งนั้นทำประโยชน์อย่างอื่น การให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่าที่ดินกรณีดังกล่าวเป็นการกระทำที่อยู่ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 6 ประกอบมาตรา 9 (2) เพราะกิจการดังกล่าวเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยและเป็นประโยชน์แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะยอมให้

<sup>265</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 “ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม
- (2) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ”

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่าที่ดินเพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกรการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงกระทำได้<sup>266</sup>

จากการศึกษาความเห็นคณะกฤษฎีกาดังกล่าว เห็นได้ว่าการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่าที่ดินเพื่อจัดตั้งตลาดกลางเกษตรกร จะมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการขนส่งผลิตผลทางเกษตรโดยทางรถไฟที่จะส่งผลให้มีการใช้บริการขนส่งสินค้าทางรถไฟเพิ่มขึ้น และการให้เช่าที่ดินดังกล่าวเป็นการให้เช่าในระยะเวลา 15 ปีซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่ไม่นานมาก อีกทั้งยังเช่าเป็นจำนวนพื้นที่เพียง 60 ไร่ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของที่ดินทั้งหมดในบริเวณนั้นที่การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอยู่ จึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่เป็นโครงการสนับสนุนและเกื้อกูลประโยชน์แก่กิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยและเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ดังนั้นหากการรถไฟแห่งประเทศไทยนำที่ดินออกให้เช่าแล้วเป็นการส่งเสริมต่อกิจการในการเดินรถของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรง และการเช่ามีกำหนดระยะเวลาเวลาเช่าไม่นานจนเกินไปจึงไม่ทำให้เกิดการผูกขาดในการใช้ที่ดินในอนาคตระยะยาว ไม่ทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องผูกพันตามสัญญาเช่าอันทำให้ไม่สามารถนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นได้เป็นเวลานานจนเกินไป การให้เช่าที่ดินดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยและเป็นการกระทำที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 (2) ประกอบมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เลขเสร็จ 16/2524 เรื่อง กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้ให้ความเห็นว่า ในการเวนคืนที่ดินของเอกชนจะต้องระบุดำเนินการเวนคืนอย่างชัดแจ้งเพื่อให้สถานีติบัญญัติพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการใช้ที่ดินนั้นเพื่อออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติให้เวนคืนที่ดินดังกล่าว ซึ่งรัฐมีความผูกพันที่จะต้องใช้ที่ดินที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ดังนั้น การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเวนคืน จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายและขัดต่อความประสงค์ของสถานีติบัญญัติที่ได้เห็นชอบกับวัตถุประสงค์ในการเวนคืนนั้น การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมอบที่ดินให้กรุงเทพมหานครเพื่อใช้ในกิจการของกรุงเทพมหานครตลอดไปนั้น เห็นว่าเป็นการขัดกับหลักการแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟ เพราะที่ดินรายนี้จะมามีอาจนำกลับมาเพื่อใช้ในกิจการรถไฟอีกต่อไป แม้การมอบให้กรุงเทพมหานครใช้จะเป็นสาธารณประโยชน์แต่ก็เป็นกิจการของกรุงเทพมหานคร ไม่ใช่เพื่อใช้ในกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งทั้งกรุงเทพมหานครและการรถไฟแห่งประเทศไทยต่างก็เป็นนิติบุคคลที่มีการจัดตั้งตามกฎหมายที่แยกออกจากกัน ดังนั้น จึงไม่อาจมอบที่ดินดังกล่าวให้กรุงเทพมหานครใช้ตลอดไปได้ นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมาย) ยังได้ให้ข้อเสนอเป็นข้อสังเกตไว้ว่าการใช้ที่ดินเพื่อการสร้างทางรถไฟอาจตีความหมายอย่างกว้างได้ โดยมีใช้จำกัดเฉพาะแต่ใช้ที่ดินสำหรับสร้างทางรถไฟเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการใช้ที่ดินเพื่อการอื่นอันเป็นการ

<sup>266</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, เลขเสร็จ 154/2517, พฤษภาคม 2517 เรื่อง การขอเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (กรณีที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน).

เกี่ยวข้องกับกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ด้วย เช่น ลานจอดรถสำหรับขนส่งช่วงต่อจากรถไฟหรือขบวนสินค้าที่จะขนส่งมาโดยทางรถไฟ เป็นต้น แต่ที่ดินนั้นจะต้องเป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทย สำหรับใช้ในกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ดังนั้นการรถไฟแห่งประเทศไทยในฐานะผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินย่อมมีอำนาจให้กรุงเทพมหานครเช่าหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อทำกิจการซึ่งจะเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นการชั่วคราวได้<sup>267</sup>

จากการศึกษาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เห็นได้ว่าการที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมอบที่ดินให้กรุงเทพมหานครเพื่อใช้ในกิจการของกรุงเทพมหานครตลอดไปนั้น เป็นการขัดกับหลักการแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟ เพราะที่ดินดังกล่าวจะไม่อาจนำกลับมาเพื่อใช้ในกิจการรถไฟอีกต่อไป แม้การมอบที่ดินให้กรุงเทพมหานครใช้จะเป็นสาธารณประโยชน์แต่ก็เป็นกิจการของกรุงเทพมหานคร ไม่ใช่เพื่อใช้ในกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งทั้งกรุงเทพมหานครและการรถไฟแห่งประเทศไทยต่างก็เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและแยกต่างหากออกจากกัน ดังนั้น จึงไม่อาจมอบที่ดินดังกล่าวให้กรุงเทพมหานครใช้ตลอดไปได้ ซึ่งเหตุผลสำคัญของความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เห็นว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถมอบที่ดินให้กรุงเทพมหานครเช่าตลอดไปได้โดยไม่มีเงื่อนไขนั้นเป็นเพราะการให้เช่าตลอดไปก็เท่ากับเป็นการจำหน่ายสิทธิประการหนึ่งที่มีผลผูกพันทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวกลับมาใช้ในกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้อีกต่อไป ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 6 (2) ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสรีจ 179/2531 คณะกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2518<sup>268</sup> คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบอนุมัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินว่างเปล่าที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์ตอบแทน การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำที่ดินให้เอกชนเช่าเพื่อจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจึงเป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการกฤษฎีกายังให้ความเห็นว่า การดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่งของการรถไฟและธุรกิจอื่นอันเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชนและความปลอดภัย ในแต่ละปีการรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องจัดทำงบประมาณเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและให้ความเห็นชอบงบประมาณดังกล่าว การอาศัยแต่เพียงค่าโดยสารและค่าระวางบรรทุกย่อมจะไม่เพียงพอ ทั้งคณะรัฐมนตรีก็มีนโยบายที่จะให้การรถไฟแห่งประเทศไทยช่วยเหลือตัวเองก่อน ดังนั้นการจะจำกัดว่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟจะต้องเป็นอาคารที่ก่อสร้างเพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟโดยตรงเท่านั้นน่าจะไม่ใช่ข้อขัดแย้งด้วยวัตถุประสงค์ แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยจะไม่ได้ใช้ประโยชน์โดยตรงในกิจการรถไฟจากอาคารที่ก่อสร้างขึ้น แต่การให้เช่าที่ดินและสามารถนำประโยชน์ตอบแทนมาแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่ง

<sup>267</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, เลขเสรีจ 16/2524, มกราคม 2524 เรื่อง กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย).

<sup>268</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *เรื่องเดิม*.

ประเทศไทย ย่อมถือว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ ตามนัยข้อ 16 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ.2529) ออกตามความเห็นในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518<sup>269</sup>

จากการศึกษาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เห็นได้ว่าแม้การนำทรัพย์สินออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์เพื่อก่อสร้างอาคารจะไม่เป็นการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยตรงเกี่ยวกับกิจการรถไฟ แต่การได้ค่าเช่าจากการให้เช่าทรัพย์สินย่อมเป็นการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย จึงถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขเสร็จ 507/2533 เรื่องการยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ (กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อหาผลประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถยนต์และให้เช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์) ให้ความเห็นว่า ที่ดินแปลงที่หนึ่งเดิมเป็นโรงพิมพ์ของการรถไฟ การรถไฟได้ให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยการรถไฟมิได้ใช้ประโยชน์จากอาคารที่ปลูกสร้างขึ้นในกิจการของการรถไฟ ส่วนที่ดินแปลงที่สองบริเวณสถานีรถไฟกรุงเทพ เดิมใช้เป็นที่จอดรถของการรถไฟ ได้ให้เอกชนเช่าเพื่อหาประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถจากผู้ซึ่งนำรถมาจอดในบริเวณดังกล่าวประกอบด้วยผู้มาใช้บริการรถไฟและผู้ที่ไม่ได้ใช้บริการรถไฟ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าที่ดินที่จะเป็น “ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ” ต้องพิจารณาจากลักษณะและวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินว่าเป็นการใช้ไปเพื่อกิจการรถไฟหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟหรือไม่เป็นแต่ละกรณีไป การนำที่ดินออกให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์ในการรถไฟแต่อย่างใด จึงไม่ถือเป็นการใช้ที่ดินในกิจการรถไฟโดยตรงหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ และไม่อาจถือได้ว่าเป็นที่ดินที่ใช้ในการรถไฟตามมาตรา 8 (7) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว การรถไฟย่อมไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่อีก ส่วนที่ดินแปลงที่สองการรถไฟให้เอกชนเช่าเพื่อหาประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถนั้น เห็นว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในบริเวณสถานีรถไฟกรุงเทพลักษณะและวัตถุประสงค์แห่งการดำเนินการก็เพื่อให้ผู้มาใช้บริการรถไฟใช้เป็นที่จอดรถยนต์ จึงถือได้ว่าเป็นที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การรถไฟจึงไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินแปลงนี้ตามนัยมาตรา 8 (7) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่<sup>270</sup>

จากการศึกษาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เห็นได้ว่าที่ดินใดจะเป็น “ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ” ต้องพิจารณาลักษณะและวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินว่าเป็นการใช้ไปเพื่อกิจการรถไฟหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟหรือไม่แต่ละกรณีไป การนำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์เพื่อให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์ หากทรัพย์สินที่เช่านั้นเอกชนนำไปใช้ในกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทย

<sup>269</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, เลขเสร็จ 179/2531, พฤษภาคม 2531 เรื่อง สำนักผังเมืองหารือปัญหาเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย).

<sup>270</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 507/2533, ธันวาคม 2533 เรื่อง การยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ (กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อหาผลประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถยนต์และให้เช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์).

เลยจะไม่ถือว่าเป็นการใช้ที่ดินในกิจการรถไฟโดยตรง แต่หากทรัพย์สินที่เอกชนเช่านำไปใช้ในกิจการที่ยังคงเกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่ เช่น การให้เอกชนเช่าที่ดินเก็บค่าบริการที่จอดรถแก่ผู้มาใช้บริการรถไฟและผู้ที่ไม่ใช้บริการรถไฟก็ตาม ก็ยังถือว่าการใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ใช้ในการรถไฟแห่งประเทศไทยเพราะถือว่าการใช้ที่ดินนั้นยังมีการเกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่

ดังนั้น จากการศึกษาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การให้เช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่จะเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 6 (2) ประกอบพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 มาตรา 9 จะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการเช่าที่ดินว่าจะนำไปใช้ในกิจการใดเพื่อประโยชน์ใด และต้องพิจารณาถึงระยะเวลาในการให้เช่าว่ามีระยะเวลายาวนานเกินไปที่จะทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเสียประโยชน์จากการใช้ที่ดินเพื่อกิจการของตนอันเกี่ยวกับการเดินรถไฟหรือไม่ กล่าวคือ หากการเช่าที่ดินมีวัตถุประสงค์ในการเช่าเพื่อนำไปใช้ในกิจการของผู้เช่ามีลักษณะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย อันเป็นการส่งเสริมให้กิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยเจริญขึ้น ก็ย่อมเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจนำทรัพย์สินนั้นออกให้เช่าได้ ส่วนทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์โดยนำออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์หากเป็นการเช่าเพื่อนำไปใช้ในกิจการที่ยังคงเกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่ ก็ถือว่าเป็นการใช้ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟแห่งประเทศไทย แต่หากทรัพย์สินที่เช่านั้นเอกชนนำไปใช้ในกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทยเลย จะไม่ถือว่าเป็นการใช้ที่ดินในกิจการรถไฟโดยตรง อย่างไรก็ตาม แม้การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้เช่านำไปใช้จะไม่เป็นการใช้ประโยชน์แก่กิจการรถไฟโดยตรงแต่การได้ค่าเช่าถือเป็นรายได้ทางหนึ่งในการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทย การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการใช้ประโยชน์โดยอ้อม ส่วนในเรื่องระยะเวลาการเช่า หากการให้เช่าที่ดินมีลักษณะเป็นการจำหน่ายสิทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทยไปโดยถาวร เช่น การตกลงให้เช่าโดยได้ตลอดไป แม้ว่าจะเป็นการให้เช่าก็ตาม แต่เนื่องจากข้อตกลงที่จะให้เช่าได้ตลอดไปนั้น เมื่อมุ่งพิจารณาถึงเจตนาที่แท้จริงย่อมเห็นได้ว่าเป็นการจำหน่ายสิทธิไปโดยเด็ดขาด แม้ต่อมาหากการรถไฟแห่งประเทศไทยต้องการจะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เพื่อการเดินรถซึ่งเป็นภารกิจของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทยก็จะไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวกลับมาใช้ประโยชน์ต่อไปได้อีก ดังนั้น หากลักษณะการเช่ามีลักษณะเป็นการจำหน่ายสิทธิในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยไปโดยตลอดไป การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่มีอำนาจให้เช่าทรัพย์สินในลักษณะดังกล่าวได้เพราะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 และยังเป็นการขัดต่อหลักการแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการรถไฟ แต่หากสัญญาการเช่าใดที่ไม่มีการจำหน่ายสิทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทยไปโดยตลอดไป ลักษณะการให้เช่าดังกล่าวการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจที่จะกระทำได้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหน้าที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทย คือ การขนส่งโดยระบบทางราง แม้ขอบวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย

ประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 มาตรา 9 (2) จะกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถนำทรัพย์สินออกให้เช่าได้ แต่การกระทำดังกล่าวจะต้องนำมาซึ่งความเจริญของรถไฟไทยตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 6 (2) และผู้วิจัยเห็นว่ากรณีที่กฎหมายกำหนดขอบัณฑิตูประสงค์ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถนำทรัพย์สินออกให้เช่าได้นั้นเป็นเพียงการอุดช่องว่างของกฎหมายเพื่อให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถนำที่ดินที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างสูงสุด แต่มีข้อให้กิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยมุ่งเน้นไปที่การให้เช่าทรัพย์สินมากกว่าการดำเนินจัดทำบริการสาธารณะขนส่งทางราง แม้การนำทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยออกให้เช่าเอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์ จะเป็นการนำรายได้จากทรัพย์สินที่ให้เช่ามาใช้ในการบริหารดำเนินการกิจการรถไฟ ซึ่งถือเป็นการใช้ประโยชน์ในทางอ้อมสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ และถือเป็นการกระทำภายในขอบัณฑิตูประสงค์ตามมาตรา 9 และมาตรา 6 (2) แต่การนำทรัพย์สินที่ออกให้เช่านั้นก็สมควรเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางธุรกิจ ดังนั้นในส่วนของที่ดินที่มีศักยภาพทางธุรกิจที่เหมาะสมแก่การคมนาคมขนส่งผู้โดยสารและขนส่งสินค้าอันจะเกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจการค้าแก่ประเทศและประชาชน การรถไฟแห่งประเทศไทยควรจะนำที่ดินเหล่านั้นมาจัดทำบริการสาธารณะในกิจการเกี่ยวกับการเดินรถไฟโดยตรงให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย เช่น จัดทำสถานีรถไฟ จัดทำสถานีเชื่อมต่อกับรถไฟฟ้า จัดทำยานโกดังเก็บสินค้า เป็นต้น เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะอย่างแท้จริงเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและประโยชน์ของรัฐมากกว่าเพื่อประโยชน์ในทางพาณิชย์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งที่ยอมเสียผลประโยชน์ตอบแทนในการเช่าอสังหาริมทรัพย์จากการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงไม่ควรพัฒนาพื้นที่เหล่านั้นไปโดยการนำทรัพย์สินออกให้เช่าเอกชนเช่าเว้นแต่วัตถุประสงค์แห่งการเช่านั้นมีความเกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์เกื้อกูลต่อกิจการในการเดินรถไฟโดยตรงจึงจะเป็นการกระทำภายในขอบัณฑิตูประสงค์ตามมาตรา 9 และมาตรา 6 (2) อย่างแท้จริง อีกทั้ง หากนำที่ดินมาใช้ในกิจการเกี่ยวกับการเดินรถไฟโดยตรงแล้วยังเป็นการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนมาใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนด้วยซึ่งเช่นนี้ก็จะเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาใช้ในกิจการของรัฐ รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรง คือ การเดินรถไฟซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมมากยิ่งขึ้น

#### 4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การจำหน่ายทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยมีรายละเอียด ดังนี้

แม้โดยหลักทั่วไปทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะอยู่ภายใต้การคุ้มครองของการห้ามโอนทรัพย์สินให้แก่กัน ดังเช่นการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1305 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีผลให้ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาสามารถโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่กันได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายเฉพาะอนุญาตไว้หรือออกพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีของอสังหาริมทรัพย์ การรถไฟแห่งประเทศไทยนอกจากจะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วยังต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดิน และจะต้องพิจารณาตามกฎหมายเฉพาะของการรถไฟแห่งประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ด้วย

ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 8 วรรคสอง (2) กรณีที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) เมื่อทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามสงวนต่อไป เมื่อได้ถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกาแล้ว หากจะโอนต่อไปให้ ยื่นเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ดังนั้น หากการรถไฟแห่งประเทศไทยจะจำหน่าย อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องกระทำการถอนสภาพจากการเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินโดยกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกาก่อน จากนั้นเมื่อจะโอนทรัพย์สินต่อให้เอกชน จะต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ

ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2543 มาตรา 39 (7) กำหนดให้การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีจึงจะดำเนินการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ได้ โดยคณะกรรมการจะต้องเสนอเรื่องไปยัง รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 23<sup>271</sup> ประกอบมาตรา 4<sup>272</sup> กล่าวคือ เกี่ยวกับการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย แม้ว่าคณะกรรมการ ของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 25 แต่อำนาจดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 39 ด้วยซึ่งในมาตรา 25 ให้คณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมโดยทั่วไปใน กิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย และในมาตรา 25 (1)<sup>273</sup> กำหนดให้คณะกรรมการการรถไฟ แห่งประเทศไทยมีอำนาจวางนโยบายออกข้อบังคับต่างๆเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 9 ซึ่งเป็น เรื่องเกี่ยวกับการกระทำต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยในมาตรา 9 (2)<sup>274</sup> การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจทำการจำหน่าย แลกเปลี่ยน เกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ ของ การรถไฟแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตามแม้การรถไฟแห่งประเทศไทยจะสามารถออกข้อบังคับการ รถไฟในการบริหารดำเนินงานตามมาตรา 25 (1) ประกอบมาตรา 9 แต่บทบัญญัติในมาตรา 25 ก็

<sup>271</sup> มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 “ในกรณีที่การรถไฟ แห่งประเทศไทยหรือคณะกรรมการจะต้องเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีตามความในพระราชบัญญัติ นี้ให้นำเรื่องเสนอรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี”

<sup>272</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 “รัฐมนตรี หมาย ความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม”

<sup>273</sup> มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 “ภายใต้บังคับ มาตรา 39 มาตรา 40 และมาตรา 41 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแล โดยทั่วไปซึ่งกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) วางข้อบังคับเกี่ยวกับการต่างๆ ตามความในมาตรา 9”

<sup>274</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 “ให้การ รถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(3) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถูกรวมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ”

ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 39 ซึ่งในมาตรา 39 (7) กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทย จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ได้ ดังนั้น การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย

ดังนั้น หากจะมีการจำหน่ายทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายสองฉบับ ได้แก่ ฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2543 มาตรา 39 (7)<sup>275</sup> ที่กำหนดให้การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน และฉบับที่สอง คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) กำหนดให้มีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะก่อน โดยในทรัพย์สินที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2543 มาตรา 39 (7) ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบให้จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ได้จากคณะรัฐมนตรีก่อน ส่วนทรัพย์สินที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2543 มาตรา 39 (7) และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) ซึ่งกรณีจะจำหน่ายสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะเพิ่มขึ้นตอนที่ต้องมีการถอนสภาพทรัพย์สินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นก่อนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

#### 4.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทยมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะคมนาคมขนส่งทางรางจึงทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีทรัพย์สินเป็นที่ดินจำนวนมาก ซึ่งทำให้มีการจัดการดูแลรักษาทรัพย์สินได้อย่างไม่ทั่วถึงจนก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผู้บุกรุกที่ดินจำนวนมากอันส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถนำที่ดินที่มีอยู่มาพัฒนากิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์เท่าที่ควร

เมื่อที่ดินมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ ไม่ว่าจะระยะเวลาจะผ่านไปนานเท่าใด เอกชนผู้บุกรุกจะไม่สามารถยกอายุความขึ้นต่อสู้กับรัฐได้และไม่สามารถโอนที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กันได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ตามปัญหาการบุกรุกในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนากิจการรถไฟไทย เพราะหากจะมีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ก็ต้องดำเนินการขับไล่เอกชนผู้บุกรุกกันก่อนซึ่งย่อมเสียเวลา เสียงบประมาณ และเสียโอกาสทางธุรกิจ ส่งผลกระทบต่อทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถนำที่ดินไปใช้ได้อย่างเต็มที่และเกิดประโยชน์สูงสุด

<sup>275</sup> มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2543 “การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินการกิจการดังต่อไปนี้ได้

(7) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์”



หากมีการถอนสภาพที่ดินจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาย่อมไม่อยู่ในความคุ้มครองที่จะห้ามไม่ให้เอกชนผู้บุกรุกยกอายุความขึ้นต่อสู้แย้งกรรมสิทธิ์ไปจากรัฐ ปัญหาผู้บุกรุกดังกล่าวย่อมเกิดผลรุนแรงขึ้นเพราะที่ดินดังกล่าวจะไม่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกต่อไป และเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 6 ที่เคยให้ความคุ้มครองห้ามไม่ให้เอกชนยกอายุความขึ้นต่อสู้เกี่ยวกับสิทธิเหนือที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ของรถไฟ ห้ามไม่ให้เอกชนหวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ของรถไฟ เว้นแต่จะมีกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าทรัพย์สินนั้นๆ ขาดจากการเป็นที่ดินรถไฟแล้ว ก็มีการยกเลิกการบังคับใช้มาตรา 6 โดยพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2477 ไปแล้ว ทำให้ที่ดินและสิ่งหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาย่อมถูกเอกชนยกอายุความขึ้นต่อสู้กับการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ และเอกชนย่อมสามารถถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติทางกฎหมายให้ความคุ้มครองสิ่งหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับกรณีที่มีผู้บุกรุกว่าหากมีบุคคลใดปลูกสร้างสิ่งใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายภายในระยะสี่สิบเมตรจากขอบรางรถไฟด้านริมสุดของแต่ละด้านรางรถไฟแต่ต้องไม่เกินเขตที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวได้ภายในกำหนดเวลาอันสมควร หากผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมีอำนาจรื้อถอนทำลาย โดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายจากการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนทำลายนั้น<sup>276</sup>

ผู้ที่บุกรุกเข้าไปครอบครองสิ่งหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย จะมีความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 12 หมวด 8 ว่าด้วยความผิดฐานบุกรุกหรือไม่นั้น มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 362 ไว้ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกา 4316/2550 จำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันและเป็นที่ดินของรัฐ จึงเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 108 ทวิ วรรคสอง แต่ไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 262 เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งประสงค์ลงโทษผู้บุกรุกอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นไม่ใช่บทบัญญัติที่จะลงโทษผู้บุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

<sup>276</sup> มาตรา 15 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2535 “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการรถไฟ ให้ผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมีอำนาจสั่งให้บุคคลผู้ซึ่งปลูกสร้างสิ่งใดโดยไม่มีเหตุอันชอบด้วยกฎหมายภายในระยะสี่สิบเมตรวัดจากขอบรางรถไฟด้านริมสุดของแต่ละด้านรางรถไฟ แต่ต้องไม่เกินเขตที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย รื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างนั้นภายในกำหนดเวลาอันสมควรได้ ถ้าไม่ปฏิบัติตามให้ผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมีอำนาจรื้อถอนหรือทำลายได้ โดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1692/2532 จำเลยเข้าไปไถพูนดินปลูกมะพร้าวในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 108 ทวิ วรรคสองแต่ไม่มีความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 362, 365 เพราะความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าว กฎหมายมุ่งประสงค์จะลงโทษผู้บุกรุกก่อสร้างหรือที่เอกชนเป็นเจ้าของเท่านั้น ไม่ใช่บทบัญญัติที่จะลงโทษผู้บุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด จึงลงโทษจำเลยในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 362, 365 ไม่ได้

ดังนั้น ในกรณีที่มีเอกชนบุกรุกเข้าไปในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย จึงไม่มีความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องการบุกรุกจะมุ่งคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชนเป็นหลัก แต่หากเป็นกรณีทำให้เสียทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้สาธารณประโยชน์จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 360<sup>277</sup>

อย่างไรก็ตามแม้การบุกรุกที่ดินของรัฐจะไม่มี ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติคุ้มครองที่ดินของรัฐไว้ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินและมาตรการป้องกันมิให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐไว้ ผู้ที่บุกรุกเข้าไปครอบครองก่อสร้างหรือที่เอกชนเป็นเจ้าของในประเทศไทยจึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ ตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>278</sup> กำหนดว่าภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ผู้ที่ไม่ได้มีสิทธิครอบครองหรือไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จะเข้าไปยึดถือครอบครองในที่ดินของรัฐไม่ได้ รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย และหรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดินไม่ได้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจึงเป็นการบัญญัติคุ้มครองที่ดินของรัฐจากผู้ที่ไม่ได้มีสิทธิครอบครองหรือไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนผู้ที่มีสิทธิครอบครอง เช่น ผู้ได้สิทธิครอบครองจากสัญญาเช่า หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในที่ดินของรัฐจะไม่ใช่ผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้

บทบัญญัติในมาตรา 9 เป็นเพียงการวางหลักมิให้ผู้ที่ไม่ได้มีสิทธิครอบครองบุกรุกเข้ามาในที่ดินของรัฐแต่ไม่มีบทลงโทษกำหนดไว้ ซึ่งบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา 9 จะบัญญัติไว้ในมาตรา

<sup>277</sup> มาตรา 360 แห่งประมวลกฎหมายอาญา “ผู้ใดทำให้เสียทรัพย์สิน ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>278</sup> มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า
- (2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ
- (3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

108 และ 108 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบทลงโทษตามมาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิ แยกพิจารณาออกได้ ดังนี้

ตามมาตรา 108<sup>279</sup> เป็นช่วงเวลาก่อนที่มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีขั้นตอนในการดำเนินการ คือ ลำดับแรก มีอำนาจแจ้งหนังสือเตือนให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวคือคณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติตามมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และตามมาตรา 20 (7) คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งไม่ได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ลำดับที่สอง หากผู้ฝ่าฝืนยังคงเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด ลำดับที่สาม หากผู้ฝ่าฝืนยังคงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จากมาตรา 108 นี้ เป็นการบัญญัติคุ้มครองที่ดินของรัฐตามมาตรา 9 ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็จะอยู่ในความคุ้มครองดังกล่าว แต่ทั้งนี้พนักงานเจ้าหน้าที่จำเป็นจะต้องออกหนังสือเตือนแก่ผู้ฝ่าฝืนให้ปฏิบัติตามก่อน เพราะผู้ฝ่าฝืนได้ฝ่าฝืนไปก่อนที่จะมีการประกาศใช้คำสั่งของคณะปฏิวัติ กฎหมายย่อมไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นโทษแก่บุคคล แต่หากเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกหนังสือเตือนแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบจึงจะมีการบังคับให้รื้อถอนได้ หากไม่ยอมให้รื้อถอนก็จะมีโทษจำคุกหรือโทษปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ

ตามมาตรา 108 ทวิ<sup>280</sup> เป็นช่วงเวลานับแต่วันที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 ใช้บังคับแล้ว และเมื่อเป็นช่วงเวลานับแต่ที่ประกาศคณะปฏิวัติแล้วจึงไม่จำเป็น

---

<sup>279</sup> มาตรา 108 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515) “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>280</sup> มาตรา 108 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (เพิ่มโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515) “นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ที่จะต้องมีการแจ้งหนังสือเตือนแก่ผู้ฝ่าฝืนก่อน ผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา 9 จะมีความผิดให้ระวางโทษจำคุก หรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 108 ทวิทันที โดยหากเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 108 ทวิ วรรคหนึ่ง ผู้ที่ฝ่าฝืนตามมาตรา 9 จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และหากเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 108 ทวิ วรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่ ผู้ที่ฝ่าฝืนตามมาตรา 9 โดยกระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากการบุกรุกดังกล่าวเป็นการกระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ที่ถูกพิพากษาว่าบุกรุกที่ดินของรัฐรวมทั้งบริวารออกไปจากที่ดินของรัฐได้ด้วย และในส่วนบรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าว ศาลมีอำนาจริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ ดังนั้นแล้วในกรณีของที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย หากที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะอยู่ในความคุ้มครองตามมาตรา 108 ทวิวรรคหนึ่ง และหากเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะอยู่ในความคุ้มครองตามมาตรา 108 ทวิวรรคสอง วรรคสามและวรรคสี่

เมื่อทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นทรัพย์สินมหาชนซึ่งถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน การคุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าวในประเด็นที่เกี่ยวกับการบุกรุกจึงต้องนำประมวลกฎหมายที่ดินที่มุ่งคุ้มครองทรัพย์สินมหาชนมาใช้บังคับ ซึ่งตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นการกำหนดห้ามไม่ให้ผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินบุกรุกเข้าไปในที่ดินของรัฐ หากผู้ใดฝ่าฝืนทำการบุกรุกเข้าไปในที่ดินของรัฐก่อนที่จะมีการประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับก็จะมีผิดตามมาตรา 108 ซึ่งมาตรา 108 จะให้ความคุ้มครองทั้งทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และหากเป็นการบุกรุกเข้าไปในที่ดินของรัฐนับตั้งแต่วันที่ประกาศคณะปฏิวัติใช้บังคับก็จะมีผิดตามมาตรา 108 ทวิ หากทรัพย์สินที่ผู้ฝ่าฝืนบุกรุกเข้าไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินผู้บุกรุกก็ต้องรับโทษหนักขึ้นตามมาตรา 108 ทวิ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่

---

ในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรานี้ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นด้วย บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าว ให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่”

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การรถไฟแห่งประเทศไทยมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านคมนาคมขนส่งระบบราง ซึ่งการคมนาคมถือเป็นการบริการสาธารณะที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ต้องจัดให้มีแก่ประชาชน เพราะการคมนาคมขนส่งระบบราง เป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตการติดต่อเดินทางของประชาชน พัฒนาเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ รัฐได้มอบอำนาจให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งและมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวแทนรัฐ โดยการจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือ หลักความเสมอภาค การจัดทำบริการสาธารณะย่อมมีขึ้นเพื่อประโยชน์ของมหาชน ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน การจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมุ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนทุกคน ไม่ใช่ประชาชนเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น ภารกิจหลักของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงต้องมุ่งเน้นไปในด้านการคมนาคมทางระบบราง หลักสำคัญพื้นฐานประการที่สอง คือ หลักความต่อเนื่อง การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องจัดให้มีการบริการสาธารณะดังกล่าว หากการรถไฟแห่งประเทศไทยหยุดให้บริการการเดินรถไฟย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความเสียหายแก่ประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ หลักสำคัญพื้นฐานประการที่สาม คือ หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การจัดทำบริการสาธารณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาชนจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาให้บริการสาธารณะนั้นเจริญก้าวหน้าไปตามยุคสมัย

ทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ห้ามมิให้ยึดบังคับชำระหนี้ ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1305 ห้ามมิให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินเว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา มาตรา 1306 ห้ามมิให้ยกอายุความเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และมาตรา 1307 ห้ามมิให้ยึดสาธารณสมบัติของแผ่นดินบังคับชำระหนี้ ซึ่งการคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าวมีลักษณะเป็นอำนาจทางมหาชนที่ไปจำกัดการได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนและอาจจะไปกระทบสิทธิของประชาชน จึงต้องมีการแบ่งแยกประเภททรัพย์สินของแผ่นดินออกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อให้การคุ้มครองทรัพย์สินสอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินก็เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมอันเป็นประโยชน์มหาชน ดังนั้น

การคุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าวจึงต้องมีการคุ้มครองที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้ทรัพย์สินของแผ่นดินมีการคุ้มครองมากเกินไปจนจำเป็นและไม่ให้ทรัพย์สินของแผ่นดินต้องพ้นสภาพจากการเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 วางหลักเกณฑ์ทรัพย์สินที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ว่าจะต้องเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งหลักสำคัญในการพิจารณาว่าทรัพย์สินใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น ต้องดูที่วัตถุประสงค์แห่งการใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นสำคัญ ทรัพย์สินบางประเภทประชาชนสามารถเข้าใช้สอยได้อย่างเสรี แต่ทรัพย์สินบางอย่างต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ โดยผู้ที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลทรัพย์สินนั้นซึ่งก็คือฝ่ายปกครอง โดยการเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินจะต้องมีวัตถุประสงค์ของการใช้ที่สอดคล้องกับการมีอยู่ของทรัพย์สินนั้น สำหรับการรถไฟแห่งประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 จัดตั้งให้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน รับโอนกิจการมาจากกรมรถไฟซึ่งรับโอนมาทั้งสิทธิหน้าที่รวมทั้งทรัพย์สินต่างๆ การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงมีทรัพย์สินเป็นของตนเองได้และยังมีการดำเนินงานที่จะต้องนำทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดทำบริการสาธารณะขนส่งทางรางให้บรรลุตามวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งกิจการรถไฟไทย ส่วนประชาชนผู้เข้าใช้บริการสาธารณะที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดทำขึ้นเป็นเพียงผู้เข้าใช้ทรัพย์สินนั้นโดยทางอ้อมผ่านการจัดทำบริการสาธารณะ ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงเป็นทรัพย์สินที่มีทั้งทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทย รัฐเป็นผู้จัดทำขึ้นเพื่อให้มีการอำนวยความสะดวกพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และยังเกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศด้วย

ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ศึกษาสถานะของทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยว่ามี การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตรงกับสถานะของทรัพย์สินที่เป็นอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ พบว่าทรัพย์สินที่มีสถานะทางกฎหมายตรงกับลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ได้แก่ ที่ดินที่ตั้งสถานีรถไฟและที่ดินที่ตั้งโกดังเก็บสินค้า ที่ดินที่ใช้วางรางรถไฟและที่ดินสองข้างทางรถไฟที่เป็นเขตทาง ที่ดินที่ตั้งของบ้านพักนายสถานีรถไฟ ส่วนทรัพย์สินที่มีสถานะทางกฎหมายไม่ตรงกับลักษณะการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ได้แก่ ที่ดินที่ตั้งของกิจการโรงแรมรถไฟ ที่ดินที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์ และในส่วนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมาโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อทรัพย์สินเวนคืนมาย่อมมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากการรถไฟแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินที่เวนคืนมาไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ย่อมมีผลทำให้ทรัพย์สินที่เวนคืนนั้นมีการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินตรงกับสถานะทางกฎหมาย แต่หากการรถไฟแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินที่เวนคืนมาไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นที่ไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ ย่อมทำให้ทรัพย์สินที่เวนคืนนั้นมีการใช้ทรัพย์สินที่ไม่ตรงกับสถานะทางกฎหมายที่ทรัพย์สินนั้นมีอยู่ ซึ่งในที่ดินที่มีสถานะทางกฎหมายไม่ตรงกับการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินปัจจุบันควรที่จะมีการถอนสภาพทรัพย์สินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อให้สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินนั้นตรงกับประโยชน์ใน

การใช้ทรัพย์สินดังกล่าว โดยประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) กำหนดการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำการถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกา หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ หากจะโอนต่อไปให้เอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ หากจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา อย่างไรก็ตามเมื่อมีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ก็ต้องพิจารณาไปถึงการคุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าวว่าจะมีการคุ้มครองทรัพย์สินอย่างไร

จากการศึกษาทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย พบว่าทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” และได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 ซึ่งบัญญัติว่า “ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” โดยทั้งสองมาตราเป็นเพียงการคุ้มครองในด้านการห้ามยึดทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือทรัพย์สินของการรถไฟจะไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ซึ่งบัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา” มาตรา 1306 ซึ่งบัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” มาตรา 1307 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” และยังได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 ซึ่งบัญญัติว่า “ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงได้รับการคุ้มครองทั้งในด้านการห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กัน ห้ามยกอายุความขึ้นต่อสู้กับรัฐ และด้านการห้ามยึดทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยทั้งหมด ซึ่งการคุ้มครองส่วนใหญ่จะเป็นการคุ้มครองจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การใช้ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้รับการคุ้มครองเพียงประการเดียว คือ การคุ้มครองในด้านการห้ามยึดทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจึงไม่อยู่ในความรับผิดชอบของการบังคับคดี ดังนั้นหากมีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการแย่งกรรมสิทธิ์จากการครอบครองปรปักษ์โดยผู้บุกรุกก่อสร้างหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ ซึ่งการรถไฟแห่งประเทศไทยมีทรัพย์สินเป็นอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะที่ดินเป็นจำนวนมากทั่วประเทศ ซึ่งที่ดินเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศในระบบขนส่งทางราง และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอันจะส่งผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าเอกชนคนใดคนหนึ่งที่จะได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์จากการครอบครองปรปักษ์ในทรัพย์สินของรัฐ จึงควรที่จะนำหลักเกณฑ์การคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามบทบัญญัติในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาพิจารณาใช้บังคับโดยแก้ไขเพิ่มเติมลงใน

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 โดยแก้ไขเพิ่มเติมในด้านการคุ้มครองไม่ให้เอกชนอายุความเกี่ยวกับบ่อสังหาริมทรัพย์ขึ้นต่อผู้กับการรถไฟแห่งประเทศไทย และคุ้มครองไม่ให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ในบ่อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ส่วนการคุ้มครองในด้านการดำเนินงานและการเดินรถไฟก็มีการคุ้มครองเพื่อให้การปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการกิจได้ลุล่วงและให้การดำเนินงานเป็นไปเพื่อความปลอดภัยของประชาชนโดยกำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการและพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าของพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานในหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวได้รับการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับความผิดต่อเจ้าพนักงานในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 136 ถึงมาตรา 146 และในทางกลับกันก็เป็นการกำหนดโทษความผิดตามกฎหมายอาญาหากประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการและพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 นอกจากนี้ตามประมวลกฎหมายอาญายังกำหนดให้ทางรถไฟถือเป็นทางสาธารณะด้วยโดยผู้ที่กระทำการใดๆให้การเดินรถไฟน่าจะเกิดอันตรายแก่การจราจรแก่การเดินรถไฟและหรือแก่บุคคล ผู้กระทำความผิดดังกล่าวจะต้องได้รับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 229 มาตรา 230 มาตรา 232 (1) มาตรา 238 และมาตรา 239 แล้วแต่กรณี และยังให้ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาตรา 75 โดยนายช่างบำรุงทางมีอำนาจสั่งให้ผู้เป็นเจ้าของต้นไม้ที่อยู่ริมทางรถไฟตัดกิ่งไม้หรือโค่นต้นไม้ที่กีดกันหรือบังเครื่องอาณัติสัญญาณตามทางเพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อการเดินรถไฟได้ หากผู้เป็นเจ้าของต้นไม้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง นายช่างบำรุงทางมีอำนาจจัดการตัดกิ่งไม้หรือโค่นต้นไม้ได้โดยให้ผู้เป็นเจ้าของต้นไม้เสียค่าใช้จ่าย และคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 15 ทวิ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการรถไฟ ห้ามมิให้บุคคลใดปลูกสร้างสิ่งใดโดยไม่มีเหตุอันชอบด้วยกฎหมายภายในระยะสี่สิบลเมตรจากขอบรางรถไฟด้านริมสุดของแต่ละด้านรางรถไฟแต่ทั้งนี้ไม่เกินเขตที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย หากบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามผู้ว่าการหรือผู้ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมีอำนาจรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างโดยผู้เป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างจะต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

ในประเด็นเกี่ยวกับการให้เช่าบ่อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาตามมาตรา 6 (2) ประกอบมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 แล้ว การเช่าที่จะยังคงเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการเช่าที่ดินว่าจะนำไปใช้ในกิจการใดเพื่อประโยชน์ใด และพิจารณาถึงระยะเวลาในการให้เช่าว่ามีระยะเวลายาวนานเกินไปที่จะทำให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเสียประโยชน์จากการใช้ที่ดินเพื่อกิจการของตนอันเกี่ยวกับการเดินรถไฟหรือไม่ หากการเช่าที่ดินมีวัตถุประสงค์ในการเช่าเพื่อนำไปใช้ในกิจการของผู้เช่าที่มีลักษณะสอดคล้องกับกิจการประโยชน์แก่กิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจนำทรัพย์สินนั้นออกให้เช่าได้ แต่หากทรัพย์สินที่เช่านั้นเอกชนนำไปใช้ในกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรถไฟแห่งประเทศไทย ก็จะไม่ถือว่าเป็นการใช้ที่ดินในกิจการรถไฟโดยตรง อย่างไรก็ตามการจัดทำหรือหาผลประโยชน์ที่ดินโดยการให้เช่า ค่าเช่าถือเป็นรายได้ทางหนึ่งในการแบ่งเบาภาระของการรถไฟแห่งประเทศไทยและสามารถนำมาใช้เป็นทุนในการบริหาร



กิจการรถไฟต่อไป การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการใช้ประโยชน์โดยอ้อม และในเรื่องระยะเวลาการเช่า หากการให้เช่าที่ดินมีลักษณะเป็นการจำหน่ายสิทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทยไปโดยถาวร เช่น การตกลงให้เช่าโดยได้ตลอดไป แม้ว่าจะเป็นการให้เช่าก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเจตนาที่แท้จริงย่อมเห็นได้ว่าเป็นการจำหน่ายสิทธิไปโดยเด็ดขาด การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่มีอำนาจให้เช่าทรัพย์สินในลักษณะดังกล่าวได้ เพราะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 และยังเป็น การขัดต่อหลักการแห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการรถไฟ แต่หากสัญญาเช่าใดที่ไม่มีการจำหน่ายสิทธิของการรถไฟแห่งประเทศไทยไปโดยตลอดไป การให้เช่าดังกล่าว การรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจที่จะกระทำได้

นอกจากนี้แล้ว แม้ขอขบวนรถประมงค์ตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 จะกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถนำทรัพย์สินออกให้เช่าได้ แต่การกระทำดังกล่าวจะต้องนำมาซึ่งความเจริญของรถไฟไทยตามมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ด้วย ซึ่งวัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทย ย่อมต้องมุ่งเน้นไปทางด้านบริการขนส่งสาธารณะทางราง ไม่ใช่การให้เช่าทรัพย์สินที่มีอยู่เป็นหลัก ดังนั้นแล้ว ที่ดินที่มีศักยภาพทางธุรกิจที่เหมาะสมแก่การคมนาคมขนส่งผู้โดยสารและขนส่งสินค้าอันจะเกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจการค้าแก่ประเทศและประชาชน การรถไฟแห่งประเทศไทยควรจะนำที่ดินเหล่านั้นมาจัดทำบริการสาธารณะในกิจการเกี่ยวกับการเดินรถโดยตรงให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทย เช่น จัดทำสถานีรถไฟ จัดทำสถานีเชื่อมต่อกับรถไฟฟ้า จัดทำยานโกดังเก็บสินค้า เป็นต้น เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะอย่างแท้จริงเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและประโยชน์ของรัฐ เว้นแต่วัตถุประสงค์แห่งการเช่านั้นมีความเกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์เกี่ยวเนื่องต่อกิจการในการเดินรถไฟโดยตรงจึงจะเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 9 และมาตรา 6 (2) อย่างแท้จริง อีกทั้ง หากนำที่ดินมาใช้ในกิจการเกี่ยวกับการเดินรถโดยตรงแล้วยังเป็นการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนมาใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนด้วยซึ่งเช่นนี้ก็จะเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาใช้ในกิจการของรัฐ รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรงคือการเดินรถไฟซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมมากยิ่งขึ้น

ส่วนการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 39 (7) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้ อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ไม่ว่าจะ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้รับการคุ้มครองไม่ให้พ้นสภาพจากการเป็นทรัพย์สินของรัฐไปได้โดยง่าย และหากอสังหาริมทรัพย์เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องมีพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติให้ถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) ก่อนจึงจะจำหน่ายได้ เพราะมีเช่นนั้นจะเป็นการขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ซึ่งกำหนดว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

ในปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทย กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งถือเป็นทรัพย์สินของรัฐ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งในประมวลกฎหมายอาญาจะคุ้มครองในความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ซึ่งมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ส่วนในประมวลกฎหมายที่ดินจะคุ้มครองในความผิดฐานบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งในประมวลกฎหมายที่ดินจะเป็นกรณีที่ใช้บังคับคุ้มครองทรัพย์สินทางมหาชน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

1. ตามมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 กำหนดวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยไว้ว่าให้ “จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ” ซึ่งคำว่า “ธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ” อาจเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนว่า หากการรถไฟแห่งประเทศไทยนำที่ดินออกให้เอกชนเช่าแล้ว จะถือว่าเป็นการกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือไม่ จึงควรมีการบัญญัติถึงกิจการที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟให้ชัดเจนว่ามีอำนาจบริหารจัดการทรัพย์สินของตนได้ ซึ่งเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิและมีอำนาจในการใช้ทรัพย์สินของตนได้เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย เพราะฉะนั้นการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินจึงมีอำนาจที่จะบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของตนได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาการตีความเกี่ยวกับอำนาจจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยดังกล่าว จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบปฏิบัติซึ่งอาจออกเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เป็นแนวทางเพื่อให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะบริหารจัดการที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินนั้นให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด

2. การรถไฟแห่งประเทศไทยมีหน้าที่สำคัญในการจัดทำบริการคมนาคมขนส่งสาธารณะทางราง แม้จะมีวัตถุประสงค์ให้อำนาจการรถไฟแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินออกให้เช่าได้ ตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 แต่การกระทำดังกล่าวจะต้องนำมาซึ่งความเจริญของรถไฟไทยตามมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ด้วย ซึ่งการนำรายได้จากการให้เช่าทรัพย์สินมาเป็นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะอีกต่อหนึ่ง ก็ถือว่าเป็นการกระทำไปเพื่อนำมาซึ่งความเจริญและเป็นประโยชน์แก่กิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยแต่ก็เป็นเพียงการใช้ประโยชน์ในทางอ้อมของการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะภารกิจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมก็คือการขนส่งระบบรางและการที่กฎหมายให้อำนาจการรถไฟแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินออกให้เช่าได้ก็เพื่อประสงค์ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างสูงสุด แต่มิใช่มีเจตนารมณ์มุ่งเน้นให้กิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยนำทรัพย์สินออกให้เช่ามากกว่าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขนส่งทางราง ดังนั้นพื้นที่ๆ มีศักยภาพทางธุรกิจการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงควรนำมาใช้ในกิจการเกี่ยวกับการเดินรถเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง เช่น จัดทำสถานี

รถไฟ จัดทำสถานีเชื่อมต่อกับรถไฟฟ้า จัดทำยานโกดังเก็บสินค้า เป็นต้น หลังจากที่น่าที่ดินมาใช้ประโยชน์ในกิจการเดินรถเป็นสำคัญแล้วจึงค่อยให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์เพื่อส่งเสริมเพิ่มมูลค่าในที่ดินบริเวณดังกล่าว เช่น ให้เอกชนเช่าจัดทำห้างสรรพสินค้าในบริเวณติดต่อกับสถานีรถไฟ เป็นต้น อีกทั้งหากนำที่ดินที่เวนคืนจากประชาชนมาใช้ในกิจการเกี่ยวกับการเดินรถโดยตรง ก็จะเป็นการนำทรัพย์สินมาใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนทรัพย์สินรวมถึงเป็นประโยชน์ต่อวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยตรงคือการขนส่งสาธารณะทางราง เช่นนี้แล้วก็จะเกิดความ เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาใช้ในกิจการของรัฐ และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ และประชาชนส่วนรวมมากยิ่งขึ้น

3. การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ทรัพย์สินส่วนใหญ่มาโดยการเวนคืนซึ่งในพระราชกฤษฎีกาเวนคืนก็ได้ระบุถึงวัตถุประสงค์ในการเวนคืนว่าจะนำที่ดินที่เวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์ประการใด เมื่อเวนคืนทรัพย์สินมาแล้วทรัพย์สินดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินบางแปลงที่เคยนำมาใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงย่อมมีผลทำให้ที่ดินแปลงนั้นมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่เมื่อเวลาผ่านไปการรถไฟแห่งประเทศไทยกลับไม่ได้นำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง เช่น ทรัพย์สินที่นำออกให้เอกชนเช่าในเชิงพาณิชย์ เพื่อนำรายได้มาบริหารจัดการภายในหน่วยงานซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินในการจัดทำบริการสาธารณะทางอ้อม จึงทำให้สถานะของทรัพย์สินในปัจจุบันไม่ตรงกันกับประโยชน์ในการใช้ทรัพย์สินนั้น จึงควรที่จะมีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ได้นำมาใช้ในประโยชน์โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะอีกต่อไป

4. ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาของการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับความคุ้มครองเพียงการห้ามยึดหรือไม่อยู่ในความรับผิดชอบบังคับคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1307 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 แต่เนื่องจากที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีเป็นจำนวนมากและเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะทางรางในอนาคต ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าเอกชนคนใดคนหนึ่งที่จะได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์จากการครอบครองปรปักษ์ในทรัพย์สินของรัฐ ดังนั้น จึงควรที่จะมีมาตรการในการคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ เพื่อป้องกันไม่ให้เอกชนผู้บุกรุกได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์จากการครอบครองปรปักษ์ในที่ดินของรัฐ จึงควรนำหลักเกณฑ์การคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 มาพิจารณาเพื่อนำมาใช้บังคับคุ้มครองทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยกระทำเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย ดังนี้

จากเดิมพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13 บัญญัติว่า

“ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

ควรแก้ไขเพิ่มเติมเป็น พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 มาตรา 13

“ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ให้ได้รับการคุ้มครอง ดังนี้

1) ห้ามมิให้ยกอายุความในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นต่อสู้กับการรถไฟแห่งประเทศไทย

2) อสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยจะโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจจากพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติที่กำหนดให้โอนได้

3) ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี”

5. การรถไฟแห่งประเทศไทยมีที่ดินเป็นจำนวนมากทั้งที่อยู่นอกเขตทางรถไฟและอยู่ในเขตทางรถไฟ แต่ไม่มีการจัดระเบียบที่ดินอย่างเป็นระบบ อีกทั้งหน่วยงานที่ดูแลจัดการทรัพย์สินมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันและไม่ชัดเจน ดังนั้น ควรมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบปฏิบัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดูแลทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้ชัดเจน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีอิสระในการบริหารจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยออกกฎหมายจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารจัดการทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย” มีการกำหนดวัตถุประสงค์อำนาจและวิธีการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับผู้บุกรุกที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย และเพื่อความโปร่งใสควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารจัดการซึ่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจสอบภายใน

6. จากการศึกษาพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 พบว่ากฎหมายเกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทยทั้งสองฉบับดังกล่าว ได้มีการตราออกมาเป็นเวลานานสมควรแล้ว ประกอบกับปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองไปมาก การจัดทำบริการสาธารณะยังคงต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมซึ่งยังคงต้องคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจและความคล่องตัวในการดำเนินงาน เพื่อให้กฎหมายมีลักษณะที่สอดคล้องไปพร้อมกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน จึงควรมีการรวบรวมและจัดทำแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการรถไฟแห่งประเทศไทยใหม่ เพื่อให้มีความทันสมัยและเป็นระเบียบหมวดหมู่ที่สะดวกต่อการศึกษาและนำไปปฏิบัติงาน ทำให้กฎหมายมีความชัดเจน ป้องกันความสับสน และสะดวกกับการนำมาปรับใช้ในยุคปัจจุบันให้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการปรับปรุงกฎหมายไปในทางลักษณะสากลของผู้ประกอบการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการรถไฟแห่งประเทศไทยและประเทศชาติ

## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. ทรัพย์สินทางปกครองในกฎหมายเยอรมัน. ใน อาจารย์บุชา หนังสือรวบรวมบทความทางวิชาการเพื่อเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2538 อ้างถึงใน ธรรมรังสี วรรณโก. ระบบจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- กรมธนารักษ์, กองรักษาที่หลวง. **ราชพัสดุ ว่าด้วยที่ดินราชพัสดุ**. พระนคร: โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต, 2513.
- การรถไฟแห่งประเทศไทย**. ค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2558 จาก <http://www.railway.co.th/home/>
- การรถไฟแห่งประเทศไทย. ประวัติการรถไฟแห่งประเทศไทย**. ค้นวันที่ 11 สิงหาคม 2558 จาก <http://www.railway.co.th/home/viewcontent.aspx?id=railway-history&lang=TH>
- การรถไฟแห่งประเทศไทย. รถจักรและรถพ่วง พัฒนาการที่ยิ่งใหญ่ จากอดีตสู่ปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2554.
- การรถไฟแห่งประเทศไทย, กองโฆษณาและส่งเสริมการท่องเที่ยว. สถานีรถไฟ บันทึกความทรงจำ ความผูกพัน และการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ: การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2554.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. **หลักกฎหมายบุคคล**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2553.
- คณะกรรมการกฤษฎีกา. เลขเสร็จ 230/2512. กันยายน 2512 เรื่อง **การตีความมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี)**.
- คณะกรรมการกฤษฎีกา. เลขเสร็จ 154/2517. พฤษภาคม 2517 เรื่อง **การขอเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (กรณีที่ดินบริเวณรับส่งสินค้าย่านพหลโยธิน)**.
- คณะกรรมการกฤษฎีกา. เลขเสร็จ 16/2524. มกราคม 2524 เรื่อง **กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย**.
- คณะกรรมการกฤษฎีกา. เลขเสร็จ 179/2531. พฤษภาคม 2531 เรื่อง **สำนักผังเมืองหารือปัญหาเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย**.
- คณะกรรมการกฤษฎีกา. เลขเสร็จ 507/2533. ธันวาคม 2533 เรื่อง **การยื่นแบบแสดงรายการที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ (กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่าที่ดินเพื่อหาผลประโยชน์โดยเก็บค่าบริการจอดรถยนต์และให้เช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์)**.
- คณะกรรมการกฤษฎีกา. เลขเสร็จ 393/2534. มิถุนายน 2534 เรื่อง **ปัญหาข้อกฎหมายตาม มาตรา 9 และมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ชั่วคราว)**.

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ. วารสารกฎหมายปกครอง. 6, 2 (สิงหาคม 2530): 318-343.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 7-10.  
นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. องค์การมหาชน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2542 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553.
- ตรีทศ นิโครธางกูร และคณะ. ทรัพย์สินของแผ่นดินของฝรั่งเศส. รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2546.
- ธรรมรังสี วรรณโก. ระบบจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- ธรรมรังสี วรรณโก. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพฯ:  
สถาบันพระปกเกล้า, 2550.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน,  
2547.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ:  
วิญญูชน, 2552.
- นัยนา เกิดวิชัย. การใช้ประโยชน์จากที่ดินที่รัฐเวนคืนจากประชาชน. รายงานการวิจัย เสนอต่อ  
คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา, 2549.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538 อ้างถึง  
ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่  
4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- บัญญัติ สุชีวะ. คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินต์ติ้ง  
(ประเทศไทย), 2553.
- ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515. ราชกิจจานุเบกษา. 89, 33 ฉบับ  
พิเศษ (3 มีนาคม 2515).
- ประชุม โฉมฉาย. กฎหมายเอกชนเปรียบเทียบเบื้องต้น: จารีตโรมันและแอ่งโกลแซกซอน.  
พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- ประชุม โฉมฉาย. หลักกฎหมายโรมันเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและ  
เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- ประมวลกฎหมายที่ดิน. ราชกิจจานุเบกษา. 71, 78 ฉบับพิเศษ (30 พฤศจิกายน 2497).
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. ราชกิจจานุเบกษา. 109, 42 (8 เมษายน 2535).
- ประมวลกฎหมายอาญา. ราชกิจจานุเบกษา. 73, 95 (15 พฤศจิกายน 2499).

- ประมุข สุวรรณคร. **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์**. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2539.
- ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538 อ้างถึงใน **นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- ประยูร กาญจนดุล. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538 อ้างถึงใน **ชาญชัย แสวงศักดิ์. หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. **การใช้สิทธินัดหยุดงานกับบริการสาธารณะ**. ใน **รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 9**. กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2553. หน้า 221-230.
- พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494. **ราชกิจจานุเบกษา**. 68, 40 ฉบับพิเศษ (30 มิถุนายน 2494).
- พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464. **ราชกิจจานุเบกษา**. 38 (27 สิงหาคม 2464).
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518. **ราชกิจจานุเบกษา**. 92, 55 ฉบับพิเศษ (5 มีนาคม 2518).
- พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530. **ราชกิจจานุเบกษา**. 104, 164 ฉบับพิเศษ (19 สิงหาคม 2530).
- ภาสกร ชุณหอุไร. **คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน**. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2529.
- ภาสกร ชุณหอุไร. **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน หน่วยที่ 9-15**. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, 2547.
- โกคิน พลกุล. **นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส**. **วารสารกฎหมายปกครอง**. 6, 2 (สิงหาคม 2530): 281-317.
- มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. **แผนวิสาหกิจ พ.ศ.2550-2554 การรถไฟแห่งประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2549.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์กรมหาชนอิสระ**. **วารสารนิติศาสตร์**. 19, 4 (ธันวาคม 2532): 59-78.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย**. รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539 อ้างถึงใน **ชาญชัย แสวงศักดิ์. หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ: องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. **ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ** รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2547.
- สมศักดิ์ ชวัญแก้ว. **ปัญหาทางกฎหมายและการบริหารเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ**. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**. ค้นวันที่ 29 มกราคม 2558 จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. **ด่วนมาก หนังสือที่ สร 0202/19927**. วันที่ 1 ตุลาคม 2518 อ้างถึง  
ใน คณะกรรมการกฤษฎีกา. เลขเสร็จ 179/2531. พฤษภาคม 2531. **เรื่อง สำนักผัง  
เมืองหรือปัญหาเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย**.
- สิริพร มณีภักดิ์. **การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่เกิดขึ้นใน  
กรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. **หลักกฎหมาย  
ปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- สุทธิวาหนฤพุดดี, หลวง. **คำบรรยายประวัติศาสตร์ชั้นปริญญาโท**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516 อ้างถึงใน สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. **การใช้และ  
คุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. **การใช้และคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน**. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- สุรพงศ์ กลิ่นประชา. **สัญญาเกี่ยวกับบริการสาธารณะในระบบกฎหมายไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.
- สุรพล นิตไกรพจน์. **ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Tutelle)**. **วารสารนิติศาสตร์**.  
19, 4 (ธันวาคม 2532): 79-92.
- สุรพล นิตไกรพจน์. **ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ**. **วารสารนิติศาสตร์**. 29, 2  
(มิถุนายน 2542): 166-203.
- เสนีย์, ปราโมช, ม.ร.ว. **กฎหมายลักษณะทรัพย์**. กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินต์ติ้ง (ประเทศไทย),  
2551.
- Creifelds, Carl. **Rechtswörterbuch**. 6<sup>th</sup> ed. N.p.: n.p., n.d. อ้างถึงใน กมลชัย รัตนสกา  
วงศ์. **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหา  
วิทยาลัย, 2544.
- DUGUIT, Léon. **Traité de droit constitutionnel (Tome 2)**. Paris: Sirey, 1923 อ้างถึงใน  
นันทวัฒน์ บรมานันท์. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 4.  
กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- FORSTHOFF, Ernst. **Lehrbuch des Verwaltungsrechts**. N.p.: n.p., n.d. อ้างถึงใน ธรรม  
รังสี วรณโก. **ระบบจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน**. วิทยานิพนธ์  
ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.



- Garner, J. F. “Public Corporation in the United Kingdom” *Government Enterprise: A Comparative Study*. N.p.: Friedmann & Garner ed, 1970 อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ. *วารสารกฎหมายปกครอง*. 6, 2 (สิงหาคม 2530): 318-343.
- GUGLIELMI, Gilles J. *Introduction au droit des services publics*. Paris: L.G.D.L., 1994 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- LAUBADERE, André de. *Traité Elementaire de Droit Administratif*. 5<sup>th</sup> ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970 อ้างถึงใน สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. *การใช้และคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT. Retrieved January 29, 2015 from <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- MESCHERIAKOFF, Alain-Serge. *Droit des services publics*. Paris: PUF, 1991 อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- Püttner, Günter *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3<sup>rd</sup> ed. N.p.: n.p., n.d. อ้างถึงใน กมลชัย รัตนสกาวงศ์. *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- Salmon, Sir John. *Jurisprudence*. 7<sup>th</sup> ed. Paris: n.p., 1924 อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ. *วารสารกฎหมายปกครอง*. 6, 2 (สิงหาคม 2530): 318-343.
- Unruh, Georg-Christoph von. *Grundkurs Öffentliches Recht*. 2<sup>nd</sup> ed. N.p.: n.p., n.d. อ้างถึงใน กมลชัย รัตนสกาวงศ์. *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ.2464

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน พระราชบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
**จัดวางการรถไฟและทางหลวง**  
 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
**มีพระบรมราชโองการ** ในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้า ๆ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ด้วยมีเหตุสมควรที่จะ  
 จัดวางการรถไฟแผ่นดิน รถไฟราษฎรและทางหลวงให้เรียบร้อยยิ่งขึ้น และเพื่อรวบรวมบท  
 กฎหมายข้อบังคับในเรื่องนี้เข้าไว้เป็นหมวดหมู่ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ๆ ให้ตรา  
 พระราชบัญญัติโดยพหุมาตราไว้ต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน **ข้อความเบื้องต้น** สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทาง  
 หลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔”

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
 มาตรา ๒<sup>๑</sup> ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมาย ตั้งแต่วันที่ ๑๕ เดือนสิงหาคม  
 พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ เป็นต้นไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) คำว่า “รถไฟ” หมายความว่ากิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อหาประโยชน์ด้วยวิธี  
 บรรทุก ส่งคนโดยสารและสินค้าบนทางซึ่งมีราง ส่วนรถไฟซึ่งได้รับอนุญาตให้สร้างขึ้นตลอดทั้ง  
 สายบนถนนหลวงของนครหนึ่งหรือเมืองหนึ่งนั้น ให้เรียกว่า “รถราง”

(๒) คำว่า “ที่ดินรถไฟ” หมายความว่าที่ดินทั้งหลายที่ได้จัดหาหรือเช่าถือไว้ใช้ใน  
 การรถไฟโดยชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมาย

(๓) คำว่า “ทางรถไฟ” หมายความว่าถนนหรือทางซึ่งได้วางรางเพื่อการเดินรถ

(๔) คำว่า “เครื่องประกอบทางรถไฟ” หมายความว่า สถานี สำนักงานที่ทำการ  
 คลังไว้สินค้า เครื่องจักรประจำที่ และสรรพสิ่งของทั้งปวงที่ก่อสร้างไว้เพื่อประโยชน์ของรถไฟ

(๕) คำว่า “รถ” หมายความว่ารถจักร รถบรรทุก รถคนโดยสารหรือรถขนของซึ่ง  
 มีล้อครีบสำหรับเดินบนราง

(๖) คำว่า “พัสดุ” หมายความว่ารางอะไหล่ ไม้หมอน หมุดควงและเป็นควง  
 เครื่องอะไหล่สำหรับรถ เครื่องประกอบสำหรับสร้างสะพาน ของเครื่องใช้ในการก่อสร้าง  
 เครื่องมือ วัสดุเชื้อเพลิง น้ำมันหยอดเครื่อง หรือของสิ่งอื่น ๆ ซึ่งรถไฟเก็บสะสมไว้ใช้

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๘/-หน้า ๑๒๓/๒๗ สิงหาคม ๒๔๖๔

<sup>๒</sup> มาตรา ๓ (๑) แก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศแก้ไขความในมาตรา ๓ ข้อ (๑) แห่ง  
 พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- (๗) คำว่า “พนักงานรถไฟ” หมายความว่าบุคคลที่รถไฟได้จ้างไว้หรือได้มอบหน้าที่ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งของรถไฟ
- (๘) คำว่า “หัตถการ” หมายความว่าถุง ย่าม ท่อผ้า หรือกระเป๋าถือทุกชนิด ซึ่งผู้โดยสารนำไปในท้องรถโดยสาร เพื่อใช้สอยเองหรือเพื่อความสะอาด
- (๙) คำว่า “ครุการ” หมายความว่าสรรพสิ่งของเครื่องใช้ทุกชนิดซึ่งผู้โดยสารอาจนำบรรทุกในรถสัมภาระ
- (๑๐) คำว่า “ห่อวัตถุ” หมายความว่าห่อของ ถุง หีบ ตะกร้า และของสิ่งอื่น ๆ (รวมทั้งผลไม้ ผัก ปลา เบ็ด ไก่ ห่าน ฯลฯ) ที่บรรทุกได้ในขบวนรถโดยสารตามอัตราระวางบรรทุกห่อวัตถุ
- (๑๑) คำว่า “สินค้า” หมายความว่าสรรพสิ่งของหรือสินค้าทั้งปวงที่ส่งไปตามอัตราสินค้า
- (๑๒) คำว่า “ของมีชีวิต” หมายความว่าสัตว์มีชีวิตทุกอย่างที่ส่งไปในขบวนรถสินค้าหรือขบวนรถอื่น
- (๑๓) คำว่า “ผู้รับอนุญาต” หมายความว่าบุคคล ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลให้สร้างรถไฟได้เป็นพิเศษ
- (๑๔) คำว่า “ทางหลวง” หมายความว่าบรรดาดถนนหลวง ทางเกวียนและทางต่างอันอยู่ในความกำกับตรวจตราแห่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล
- (๑๕) คำว่า “ทางราษฎร์” หมายความว่าถนนหนทาง ทางเกวียนและทางต่างอย่างอื่น ๆ นอกจากที่จัดเป็นทางหลวง
- (๑๖) คำว่า “ทางน้ำ” หมายความว่า แม่น้ำ ลำน้ำ และคลองที่เรือเดินได้
- มาตรา ๔ รถไฟจัดแบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ
- (๑) รถไฟแผ่นดิน
  - (๒) รถไฟผู้รับอนุญาต
  - (๓) รถไฟหัตถกรรม
- มาตรา ๕ มาตรา ๕ การกำหนดประเภทรถไฟที่ดี หรือการเปลี่ยนแปลงประเภทรถไฟที่ดี ท่านบังคับว่าจำเป็นต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกา
- มาตรา ๖ มาตรา ๖ ในส่วนรถไฟทั้งหลายนอกจากรถไฟหัตถกรรม
- (๑) ห้ามไม่ให้ยกกำหนดอายุความขึ้นต่อผู้สิทธิของแผ่นดินเหนือที่ดินรถไฟหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของรถไฟ
  - (๒) ห้ามไม่ให้เอกชนหรือบริษัทใด ๆ หวงห้ามหรือถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินรถไฟหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น เว้นไว้แต่จะได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการเป็นพิเศษว่าทรัพย์สินนั้น ๆ ได้ขาดจากเป็นที่ดินรถไฟแล้ว
  - (๓) ห้ามมิให้ยึดที่ดินรถไฟ ลึงปลูกสร้าง รถและพัสดุของรถไฟ



## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
**ภาคที่ ๑**  
**ว่าด้วยรถไฟแผ่นดิน**  
 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
**ส่วนที่ ๑**  
**ว่าด้วยจัดวางการทั่วไป**  
 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๘<sup>๑</sup> รถไฟหลวงนั้น เป็นสมบัติของแผ่นดินอยู่ในความบังคับบัญชาของ  
 กรมรถไฟ ขึ้นอยู่ในกระทรวงเศรษฐกิจ มีอธิบดีเป็นหัวหน้าบัญชากิจการ อยู่ภายใต้ความบังคับ  
 บัญชาและรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๙<sup>๔</sup> ให้มีคณะกรรมการรถไฟขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย  
 (๑) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจเป็น  
 ประธาน อธิบดีกรมรถไฟ อธิบดีกรมโยธาเทศบาล อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข ผู้แทน  
 กระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทน  
 กระทรวงมหาดไทย และ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒) กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเจ็ดนาย เลือกจากผู้มีความรู้ความชำนาญในกิจการ  
 ซึ่งเกี่ยวกับการรถไฟ หรือเกี่ยวกับกฎหมาย ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจจะได้  
 ประกาศตั้งขึ้นโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๑๐<sup>๕</sup> ให้คณะกรรมการรถไฟมีหน้าที่ควบคุมรถไฟราษฎรตามอำนาจและ  
 หน้าที่ซึ่งมีบทกำหนดไว้ว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของสภากรรมการรถไฟ ตามพระราชบัญญัติจัดวาง  
 การรถไฟและทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๖๔

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในส่วนรถไฟหลวง ให้คณะกรรมการนี้มีหน้าที่รับปรึกษา ในเมื่อรัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงเศรษฐกิจเสนอในเรื่องต่อไปนี้

๑. โครงการและนโยบายของการรถไฟ
๒. การลงทุนใหม่
๓. งบประมาณประจำปี และ
๔. กิจการอย่างอื่นเกี่ยวกับการรถไฟ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา <sup>๑</sup> มาตรา ๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวงแก้ไขเพิ่มเติม  
 พุทธศักราช ๒๔๗๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา <sup>๔</sup> มาตรา ๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวงแก้ไขเพิ่มเติม  
 พุทธศักราช ๒๔๗๗

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา <sup>๕</sup> มาตรา ๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวงแก้ไขเพิ่มเติม  
 พุทธศักราช ๒๔๗๗

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการรถไฟอาจร้องขอให้บุคคลภายนอกมาให้คำแนะนำและความเห็น และอาจเชิญเจ้าหน้าที่คนใด ๆ มาชี้แจงข้อความ หรืออาจตั้งอนุกรรมการขึ้นสอบสวนข้อความใด ๆ ได้

มาตรา ๑๑<sup>๖</sup> ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการเป็นผู้สั่งให้เรียกประชุมคณะกรรมการรถไฟ

การประชุมของคณะกรรมการนี้ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าแปดนาย จึงเป็นองค์ประชุม

การลงมติให้ถือเอาคะแนนข้างมากของจำนวนกรรมการที่มาประชุม

มาตรา ๑๒ ผู้บัญชาการจะได้ตั้งอาณابลรถไฟ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดการสืบสวนในเรื่องที่ผู้โดยสารก็ดี หรือบุคคลอื่น ๆ ก็ดี หรือพนักงานรถไฟก็ดี ได้กระทำผิดหรือกระทำการเสียหายให้เกิดขึ้นอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นการฝ่าฝืนขัดต่อพระราชกำหนดกฎหมายและกฎข้อบังคับของรถไฟ แล้วให้จดหมายบันทึกเหตุการณ์นั้น ๆ ลงไว้ในสมุดบัญชีความ

(๒) รายงานเหตุการณ์ที่มีผู้กระทำความผิดนั้นต่อกรมรถไฟแผ่นดินและแจ้งให้อัยการท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจนั้นทราบ เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นที่จะต้องฟ้องร้องเป็นคดีอาญา

(๓) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดเป็นอาญาแผ่นดิน เมื่อเห็นว่าเป็น และให้ส่งตัวผู้ผิดนั้นไปยังอัยการ

(๔) รายงานเหตุการณ์เสียหายต่อกรมรถไฟแผ่นดิน และจัดการยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนกรมรถไฟแผ่นดินต่อศาลซึ่งมีอำนาจที่จะรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น

มาตรา ๑๓ อาณابลรถไฟเป็นผู้รับเรื่องราวหรือคำร้องขอค่าเสียหายของบุคคลผู้ซึ่งร้องทุกข์ว่าได้รับความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งอันเนื่องแต่การก่อสร้าง การบำรุง หรือลักษณะจัดการงานแห่งรถไฟ

มาตรา ๑๔ ในขณะที่อาณابลรถไฟไม่ได้อยู่ประจำการนั้น ให้นายสถานี พนักงานกำกับรถ หรือผู้แทนเมื่อกระทำการตามหน้าที่นั้น มีอำนาจและหน้าที่อย่างเดียวกันกับอาณابลรถไฟทุกประการ

มาตรา ๑๕ กรมรถไฟแผ่นดินมีอำนาจที่จะออกกฎข้อบังคับ และตั้งอัตราค่าระวางขึ้นไว้ได้ เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นในข้อต่อไปนี้ คือ

(๑) ว่าด้วยแบบและการสร้างรถ

<sup>๖</sup> มาตรา ๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวงแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗



## สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

(๒) ว่าด้วยวิธีจัดระเบียบการเดินทางและวางกำหนดอัตราให้รถวิ่งเร็วหรือช้าเพียงไร และให้เดินไปได้โดยสะดวก

(๓) ว่าด้วยอัตราค่าระวางซึ่งผู้โดยสารต้องเสีย

(๔) ว่าด้วยจำนวนผู้โดยสารในห้องรถห้องหนึ่ง ๆ ไม่ให้เกินกว่ากำหนดอย่างสูงตามที่จะได้ตั้งขึ้นไว้

(๕) ว่าด้วยการบรรทุกผู้โดยสารและจัดให้ผู้โดยสารอยู่และว่าด้วยหัตถการระของผู้โดยสารนั้น

(๖) ว่าด้วยรถขายอาหาร และห้องขายอาหาร

(๗) ว่าด้วยอัตราระวางบรรทุก ข้อสัญญาและข้อไขสัญญาที่กรมรถไฟแผ่นดินจะรับบรรทุก รับรักษาของ หรือรับฝากหัตถการระ ครุการระ ท่อวัตถุและสินค้าไว้ในที่แห่งใดแห่งหนึ่งของรถไฟในนามของผู้เป็นเจ้าของ ผู้ส่งของหรือผู้รับของนั้น

(๘) ว่าด้วยกำหนดเวลาที่รถไฟจะออกเดิน

(๙) ว่าด้วยการเดินรถ

(๑๐) ว่าด้วยเครื่องอาณัติสัญญาและโคมไฟของรถไฟ

(๑๑) ว่าด้วยการสับเปลี่ยนรถ หรือจัดให้รถหลีกกรางกัน

(๑๒) ว่าด้วยกฎแฉและเหล็กเปิดปิดราง รางซึ่งผ่านกัน และทางรถไฟผ่านถนนเสมอระดับ

(๑๓) ว่าด้วยจัดการเพื่อระงับ หรือลดหย่อนกษัตริยาอันพึงเกิดขึ้นแก่กิจการของรถไฟ และเกี่ยวกับประชาชนหรือพนักงานรถไฟ

(๑๔) ว่าด้วยความปราศรัย ความผาสุก และความเรียบร้อยของประชาชนในระหว่างเวลาเดินทาง อยู่ในรถหรือในที่ดินของรถไฟ แต่อัตราค่าระวางโดยสารและค่าบรรทุกอย่างสูงนั้น กรมรถไฟแผ่นดินและกระทรวงพาณิชย์ต้องกำหนดโดยมีข้อตกลงกันก่อน

กฎข้อบังคับและอัตราค่าระวางดังกล่าวนี้ เมื่อผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดินได้แจ้งความออกประกาศให้ใช้แล้ว ก็เป็นอันใช้ได้ทีเดียว

มาตรา ๑๖ กฎข้อบังคับและอัตราค่าระวางที่ว่าด้วยการเดินรถและลักษณะจัดการงานแห่งรถไฟนั้น ให้พิมพ์และปิดประจำไว้ให้ประจักษ์แจ้งที่สถานีรถไฟทุกแห่ง เมื่อได้ทำเช่นนี้แล้วท่านให้สันนิษฐานว่าข้อความในกฎข้อบังคับและอัตราค่าระวางนั้นเป็นอันทราบแก่ชนทั้งปวงผู้ซึ่งได้ใช้รถไฟนั้น

มาตรา ๑๗ รถไฟทหารบกนั้นสร้างและรักษาด้วยกำลังของทหารบก และใช้เงินในแผนกทหารบกด้วย

การบังคับบัญชาและกำกับตรวจตรารถเหล่านี้ ในเวลาสันติภาพให้อยู่ในอำนาจของผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนที่ ๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดิน  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๑๘ ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ซึ่งรัฐบาลต้องการเพื่อสร้างทาง  
รถไฟนั้น ให้อยู่ในข้อบังคับว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดิน กล่าวคือ การบังคับให้ขายตามข้อความ  
ดังกล่าวไว้ในส่วนที่ ๒ นี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๑๙ เมื่อได้ตกลงว่าจะสร้างทางรถไฟขึ้นแล้ว แต่ยังมีที่ดินได้ตรวจวาง  
แนวทางให้แน่นอน จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต  
ที่ดินภายในที่ ๆ คิดว่าจะสร้างทางรถไฟขึ้นนั้นก่อน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกานั้นให้มีอายุใช้ได้สองปี หรือตามกำหนดเวลาที่เห็นว่าจำเป็น  
เพื่อทำการตรวจวางแนวทางให้แน่นอนดังแจ้งไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๒๐ ให้กรมรถไฟแผ่นดินเป็นธุระจัดการในเรื่องจัดหาซื้อที่ดินตามที่เห็น  
สำนักงาน ว่าจำเป็นเพื่อสร้างทางรถไฟ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงาน มาตรา ๒๑ ภายในอายุเวลาตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินนั้น พนักงาน  
รถไฟมีสิทธิเข้าไปกระทำการในที่ดินของชนทั้งหลายตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อตรวจวางแนวทาง  
สำนักงาน ให้แน่นอน เป็นต้นว่า วัดระยะ ปักทวน เก็บตัวอย่างศิลา ทราบและวัดดูอื่น ๆ แต่ให้พึงเข้าใจว่าผู้  
เป็นเจ้าของหรือผู้ที่ปกครองทรัพย์สินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิที่จะได้รับค่าทำขวัญ เพื่อ  
ทดแทนการเสียหายอันเกิดขึ้นจากการตรวจทำแผนที่สร้างทางรถไฟนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงาน มาตรา ๒๒ เมื่อเจ้าพนักงานได้ตรวจและวางแนวทางรถไฟอันแน่นอนได้ตลอด  
ทั้งสายหรือทำได้แต่เฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่ง ให้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกาอีกฉบับหนึ่งเพื่อ  
อนุญาตให้จัดซื้อที่ดิน ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ลงกระหนงความดังนี้ คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- (๑) ความประสงค์ที่ให้อจัดซื้อที่นั้นเพื่อเหตุการณใด
- (๒) ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องประสงค์ให้อจัดซื้อและตำบลเขต  
แขวงซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่

สำนักงาน ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตที่ดินที่ต้องการเพื่อสร้างทางรถไฟและเขต  
ที่ดินทุกรายที่อนุญาตให้อจัดซื้อหมดทั้งแปลงหรือแต่ส่วนใดส่วนหนึ่ง ไว้ท้ายประกาศพระราช  
กฤษฎีกานั้นด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงาน มาตรา ๒๓ พระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดินนั้นให้ลงพิมพ์ประกาศโฆษณาใน  
หนังสือราชกิจจานุเบกษา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๔ ให้ทำสำเนาพระราชกฤษฎีกาโดยมีเจ้าหน้าที่รับรอง กับแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น มอบส่งให้ไว้ ณ สถานที่เหล่านี้ คือ

- (๑) ที่ว่าการกรมรถไฟแผ่นดิน
- (๒) ศาลารัฐบาลมณฑล ศาลากลางจังหวัด และที่ว่าการในตำบลซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นต้องจัดซื้อนั้นตั้งอยู่
- (๓) หอทะเบียนที่ดินในมณฑลซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นต้องจัดซื้อนั้นตั้งอยู่

มาตรา ๒๕ จำเดิมแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกาให้จัดซื้อที่ดินในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นดังกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น ตกมาเป็นของกรมรถไฟแผ่นดินทันทีแต่กรมรถไฟแผ่นดินจะมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือทรัพย์สินนั้นได้ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทำขวัญแล้ว ตามความที่ท่านบัญญัติไว้โดยบทมาตราต่อไปนี้

อนึ่งตั้งแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นต้นไป ถ้าบุคคลผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งมีสิทธิในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นดังกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น จำหน่ายหรือโอนสิทธิในทรัพย์สินให้แก่บุคคลผู้อื่นด้วยประการใด ๆ บุคคลผู้รับโอนหรือรับช่วงนั้นไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องได้ก็แต่เฉพาะเงินค่าทำขวัญเท่านั้น

มาตรา ๒๖ เงินค่าทำขวัญนั้นท่านให้กำหนดให้แก่

- (๑) เจ้าของที่ดินที่ต้องจัดซื้อ
- (๒) เจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่รื้อไม่ได้ (กล่าวคือ สิ่งปลูกสร้างทุกอย่างถึงแม้ว่าจะทำด้วยไม้ แต่ต้องเป็นเสาไม้จริงหรือปลูกเป็นเสาก่อวางคาน) ซึ่งอยู่ในที่ดินนั้นในวันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหรือว่าได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตเป็นพิเศษ
- (๓) ผู้เช่าที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อไม่ได้ซึ่งต้องจัดซื้อ แต่การเช่าถือกันต้องมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร และได้ทำไว้ก่อนวันที่ออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน หรือได้ทำขึ้นภายหลังวันในประกาศนั้นโดยได้รับอนุญาตเป็นพิเศษ และการเช่าถือกันยังไม่สิ้นอายุไปก่อนวันหรือภายในวันที่กรมรถไฟแผ่นดินได้เข้าปกครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น แต่เงินค่าทำขวัญในเรื่องเช่าถือดังกล่าวมานี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริง ๆ โดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างก่อนถึงวันกำหนดในสัญญาเช่านั้น
- (๔) เจ้าของต้นไม้หรือพืชพันธุ์ไม้ซึ่งอยู่ในที่ดินนั้นในวันที่ออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน หรือที่ปลูกขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตเป็นพิเศษ
- (๕) เจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่รื้อได้ซึ่งอยู่ในที่ดินนั้น ในวันที่ออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน แต่เงินค่าทำขวัญในเรื่องนี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อขนและค่าที่จะต้องปลูกสร้างขึ้นใหม่

## สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด

มาตรา ๒๗ เมื่อต้องจัดซื้อสิ่งปลูกสร้างที่รื้อไม่ได้แต่ส่วนหนึ่ง ผู้เป็นเจ้าของอาจร้องขอให้จัดซื้อส่วนที่ยังเหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้นั้นด้วย

มาตรา ๒๘ เมื่อได้จัดซื้อที่ดินรายใดไว้ไม่หมดทั้งแปลง ทำให้เหลือเนื้อที่เป็นเศษอยู่ไม่ถึงส่วนหนึ่งในสามของจำนวนที่ดินนั้น และเศษที่เหลือนั้นมีน้อยกว่าหนึ่งร้อยตารางเมตร ผู้เป็นเจ้าของอาจร้องขอให้จัดซื้อที่ดินนั้นหมดทั้งแปลงได้ แต่ที่ที่เหลือนั้นต้องไม่ติดต่อกับพื้นเดียวกันกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน

มาตรา ๒๙ เงินค่าทำขวัญที่จะใช้เป็นค่าธรรมเนียมที่ดิน หรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อไม่ได้นั้น พึงกำหนดให้ตามราคาที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ซื้อขายกันในตลาดในวัน ที่ออกประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินและตามแต่พฤติการณ์พิเศษเป็นเรื่อง ๆ ไป

เมื่อที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อไม่ได้ต้องจัดซื้อไว้แต่ส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นต้องลดน้อยลงอย่างรวดเร็วแล้ว ก็ให้กำหนดค่าทำขวัญให้สำหรับส่วนที่เหลืออันต้องลดน้อยลงอย่างรวดเร็วไปนั้นด้วย

เมื่อผู้เป็นเจ้าของอาศัยอยู่ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันต้องจัดซื้อนั้นก็ดี หรือประกอบกิจการค้าขายโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ในที่นั้นก็ดี ให้กำหนดค่าทำขวัญให้สำหรับการเสียหายโดยตรง ซึ่งผู้นั้นได้เสียไปในการที่ต้องออกจากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นด้วย

มาตรา ๓๐ เมื่อการสร้างทางรถไฟและเครื่องประกอบทางรถไฟกระทำให้ทรัพย์สินซึ่งเหลือจากที่จัดซื้อนั้นมีราคาสูงขึ้นเป็นพิเศษในขณะนั้น ท่านให้เอาจำนวนราคาทรัพย์สินที่ได้ที่ราคาสูงขึ้นนี้หักถอนออกจากจำนวนเงินค่าทำขวัญ แต่ทั้งนี้อย่าให้ถือว่าราคาทรัพย์สินที่ได้ที่ขึ้นนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทำขวัญ เพื่อให้ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินกลับต้องจ่ายเงินให้อีกเลย

มาตรา ๓๑ ห้ามมิให้คิดค่าทำขวัญให้สำหรับราคาที่ได้ที่ที่สูงขึ้นในทรัพย์สินเหล่านี้คือ

(๑) สิ่งปลูกสร้าง หรือเพิ่มเติม หรือการเพาะปลูก หรือการกระทำให้ที่เจริญขึ้นอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการเช่าถือซึ่งได้กระทำขึ้นภายหลังวันในประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินโดยมิได้รับอนุญาตพิเศษจากผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน (ยกเว้นแต่การทำนา หรือทำสวนที่จัดทำอยู่ตามปกติ)

(๒) สิ่งปลูกสร้าง หรือเพิ่มเติม หรือการเพาะปลูก หรือการกระทำให้ที่เจริญขึ้นอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการเช่าถือซึ่งปรากฏว่าได้กระทำให้มีขึ้นก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินโดยกลอุบายฉ้อเพื่อประสงค์จะได้รับเงินค่าทำขวัญเท่านั้น

มาตรา ๓๒ ภายในกำหนดเวลา ๓ เดือน นับจำเดิมแต่วันที่ได้ออกประกาศพระราชกฤษฎีกาให้จัดซื้อที่ดิน เมื่อกรมรถไฟแผ่นดินได้ร้องขอจะโปรดเกล้า ฯ ให้มีกรรมการจัดซื้อที่ดินสามคน ๆ หนึ่งเป็นเจ้าพนักงานในกรมรถไฟแผ่นดิน อีกสองคนเป็นเจ้าพนักงานในกระทรวง

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ซึ่งปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานในกระทรวงเกษตรธิการ หรือเจ้าพนักงานในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตามแต่จะเห็นเป็นการสมควร

หน้าที่ของกรรมการจัดซื้อที่ดินนั้น คือ ตรวจดูที่ดินหรือสิ่งหาปริมาณทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องจัดซื้อ และพยายามไกล่เกลี่ยให้ตกลงกันในจำนวนเงินค่าทำขวัญ  
นามกรรมการจัดซื้อที่ดินและตำบลท้องที่ซึ่งกรรมการจะต้องออกไปกระทำการตามหน้าที่นั้น ให้ลงประกาศระบุในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๓ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องที่นำข้อความในพระราชกฤษฎีกาจัดซื้อที่ดินออกโฆษณาให้ราษฎรในท้องที่ซึ่งให้จัดซื้อที่ดินนั้นทราบโดยปิดประกาศแจ้งความไว้ ณ ที่ว่าการ และโดยวิธีหนึ่งวิธีใดตามที่มิอำนาจจะโฆษณาการให้ทราบได้

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องที่นั้นพึงแจ้งความให้ทราบทั่วกันว่า ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะอ้างว่าตนมีสิทธิ หรือผลประโยชน์ในที่ดิน หรือสิ่งหาปริมาณทรัพย์อย่างอื่นอันต้องจัดการซื้อนั้นแล้ว ให้ผู้นั้นร้องขอต่อกรรมการจัดซื้อที่ดินภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือน นับตั้งแต่วันที่ได้ประกาศแจ้งความให้ทราบนั้น

มาตรา ๓๔ กรรมการจัดซื้อที่ดินมีหน้าที่ต้องตรวจพิจารณาคำร้องที่มีผู้ร้องขอไว้ ด้วยวาจา หรือที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรตามข้อความในมาตราก่อนนี้

ถ้ามีข้อโต้แย้งไม่ตกลงกันในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน และสิ่งหาปริมาณทรัพย์อย่างอื่น ให้กรรมการจัดซื้อที่ดินพยายามที่จะไกล่เกลี่ยให้ปรองดองตกลงกันได้

เมื่อได้พิจารณาคำร้องตลอดแล้ว ให้กรรมการจัดซื้อที่ดินรวบรวมถ้อยคำสำนวนที่ร้องขอกรรมสิทธิ์ หรือร้องขออย่างอื่นซึ่งจะได้รับค่าทำขวัญนั้นเข้าไว้เป็นเรื่อง และแบ่งแยกให้รู้ว่าเป็นคำร้องที่ไม่มีข้อโต้แย้งประเภทหนึ่ง และเป็นคำร้องที่ยังมีข้อโต้แย้งอีกประเภทหนึ่ง

มาตรา ๓๕ กรรมการจัดซื้อที่ดินพึงกระทำความตกลงกับผู้เป็นเจ้าของสิทธิที่ไม่มีข้อโต้แย้งดังกล่าวมานั้น และพยายามไกล่เกลี่ยให้ปรองดองตกลงกันในจำนวนเงินค่าทำขวัญที่จะใช้ให้

(๑) ถ้าตกลงกันได้ก็ให้จัดซื้อที่ตกลงสัญญานั้นลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และให้ลงนามกรรมการจัดซื้อที่ดินกับผู้เป็นเจ้าของทั้งสองฝ่ายต่อหน้าพยานคนหนึ่งเมื่อได้ใช้เงินค่าทำขวัญตามที่ตกลงกันนั้นแล้ว กรมรถไฟแผ่นดินมีสิทธิที่จะเข้ายึดถือปกครองที่ดินหรือสิ่งหาปริมาณทรัพย์อย่างอื่นนั้นได้

(๒) ถ้าไม่ตกลงกัน ให้กรมรถไฟแผ่นดินแจ้งความแก่อีกฝ่ายหนึ่งเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นเด็ดขาดครั้งที่สุดว่าจะให้ราคาแก่ฝ่ายนั้นเป็นจำนวนเงินเท่าใด ถ้าฝ่ายนั้นไม่ทำคำรับภายในกำหนดเวลาสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับค่าแจ้งความนั้นแล้ว ทั้งสองฝ่ายมีสิทธิที่จะตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละคนสำหรับชี้ขาดในเรื่องราคา และถ้าอนุญาโตตุลาการนั้นมีความเห็นก้ำกึ่งไม่ตกลงกันก็ให้อนุญาโตตุลาการนั้นเลือกผู้เป็นประธานขึ้นคนหนึ่ง เพื่อเป็นผู้ชี้ขาดหรือจะร้องขอ

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

ต่อศาลเพื่อให้เลือกตั้งผู้เป็นประธานชี้ขาดก็ได้ ตามบทในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๖ เมื่อบุคคลซึ่งต้องตามบทสันนิษฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิจะได้รับเงินค่าทำขวัญในฐานะที่เป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งทรมทรัพย์อย่างอื่นนั้นหาตัวไม่พบ ให้กรรมการจัดซื้อที่ดินกำหนดจำนวนเงินค่าทำขวัญให้ตามราคาที่ดินสมควร และวางเงินเท่าจำนวนนั้นต่อศาล เมื่อได้วางเงินตั้งวางแล้ว กรมรถไฟแผ่นดินมีสิทธิที่จะเข้าปกครองที่ดินหรือสิ่งทรมทรัพย์อย่างอื่นนั้นได้

ถ้าภายในกำหนดเวลาหกเดือนนับตั้งแต่วันที่วางเงิน ผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์มาอ้างว่ามีสิทธิในทรัพย์นั้น และไม่ยอมรับเอาราคาตามที่กรรมการจัดซื้อที่ดินได้กำหนดไว้ ก็ให้กรมรถไฟแผ่นดินและผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์เลือกตั้งอนุญาโตตุลาการชี้ขาด ตามข้อความดังกล่าวไว้ในมาตราก่อนนี้

เมื่อพ้นกำหนดเวลาหกเดือนนั้นแล้ว ผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์จะร้องขออย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้ นอกจากจะขอรับเงินค่าทำขวัญที่ได้วางไว้ต่อศาลดังกล่าวแล้วเป็นการใช้หนี้กันเสร็จ

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๗ ในเวลาก่อนที่ได้ใช้ค่าทำขวัญให้แก่ผู้สมควรได้รับหรือก่อนสิ้นกำหนดเวลาหกเดือนดังกล่าวมาในมาตราก่อน ถ้ามีข้อโต้แย้งกันด้วยเรื่องกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์ที่ต้องจัดซื้อนั้น หรือด้วยเรื่องเงินค่าทำขวัญว่าจะจ่าย หรือจะแบ่งปันกันประการใดก็ดี ให้กรรมการจัดซื้อที่ดินหรือกรมรถไฟแผ่นดินสุดแล้วแต่เรื่อง พยายามไกลเกลี่ยผู้พิพาททุกฝ่ายให้ปรองดองตกลงกันในจำนวนเงินค่าทำขวัญ

(๑) ถ้าตกลงกันในจำนวนเงินค่าทำขวัญ ให้นำเงินเท่าจำนวนที่ตกลงนั้นวางต่อศาลหลวง เมื่อได้วางเงินตั้งนี้แล้ว ให้กรมรถไฟแผ่นดินมีสิทธิที่จะเข้าปกครองทรัพย์นั้นได้

(๒) ถ้าไม่ตกลงกันในจำนวนเงินค่าทำขวัญ ให้กรมรถไฟแผ่นดินแจ้งแก่ผู้พิพาทนั้นเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นเด็ดขาดครั้งที่สุดว่าจะให้ราคาเป็นจำนวนเงินเท่าใด ถ้าผู้พิพาทไม่ยอมรับเอาราคานี้ภายในกำหนดเวลาสิบวัน นับตั้งแต่วันที่รับคำแจ้งความนั้นแล้ว กรมรถไฟแผ่นดินกับผู้พิพาทมีสิทธิที่จะเลือกตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละคน และถ้าอนุญาโตตุลาการทั้ง ๒ ฝ่ายไม่ปรองดองตกลงกันได้ให้อนุญาโตตุลาการนั้นเลือกตั้งผู้เป็นประธานคนหนึ่งเป็นผู้ชี้ขาดหรืออนุญาโตตุลาการนั้นจะร้องขอต่อศาลให้เลือกตั้งผู้เป็นประธานเพื่อชี้ขาดก็ได้ ตามบทแห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น

ถ้ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นภายหลังเวลาที่กรมรถไฟได้ใช้เงินค่าทำขวัญแก่ผู้สมควรได้รับนั้นแล้วก็ดี หรือภายหลังกำหนดเวลาหกเดือนดังกล่าวไว้ในมาตราก่อนนี้ก็ดี ท่านว่าผู้พิพาทนั้นจะฟ้องร้องได้แต่เฉพาะบุคคลผู้ซึ่งได้รับเงินค่าทำขวัญนั้นไป หรือผู้ที่ต้องชื้อระบุให้เป็นผู้รับเงินค่าทำขวัญตามที่วางไว้ต่อศาลเท่านั้น

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๘ ถ้าว่าจำนวนเงินค่าทำขวัญจะต้องกำหนดโดยการตั้งอนุญาโตตุลาการในเวลาใดเวลาหนึ่ง เมื่อกรมรถไฟแผ่นดินได้ร้องขอศาลมีอำนาจที่จะออกคำสั่ง

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อนุญาตให้กรมรถไฟแผ่นดินเข้าปกครองที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์อย่างอื่นนั้นได้แต่ท่านว่าในการ  
เช่นนี้ ให้กรมรถไฟแผ่นดินวางเงินตามจำนวนที่ศาลจะเห็นว่าพอเพียงเพื่อใช้ค่าทำขวัญนั้นก่อน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๓๙ ถ้าว่าผู้ที่จะจะได้เงินค่าทำขวัญไม่ยอมรับเงินค่าทำขวัญตาม

ข้อตกลงสัญญาหรือตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ เมื่อกรมรถไฟแผ่นดินได้นำจำนวนเงินค่า  
ทำขวัญนั้นมาวางต่อศาลครบถ้วนแล้ว ท่านว่ากรมรถไฟแผ่นดินย่อมมีสิทธิที่จะเข้าปกครองที่ดิน  
หรือสิ่งหาริมทรัพย์นั้นได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๔๐ ถ้าว่าผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ที่อยู่ในที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์อย่างอื่นไม่  
ยอมให้กรมรถไฟแผ่นดินเข้าปกครองทรัพย์สินเหล่านั้นตามสิทธิที่ได้ให้ไว้โดยพระราชบัญญัตินี้ เมื่อ  
กรมรถไฟแผ่นดินได้ร้องขอ ท่านว่าศาลมีอำนาจที่จะออกคำสั่งบังคับขับไล่บุคคลผู้เป็นเจ้าของ  
หรือผู้ที่อยู่ในที่นั้นออกจากที่ได้ทันทีแต่ข้อนี้ไม่ขัดขวางต่อกรณีที่ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ที่อยู่ในที่นั้นจะ  
ฟ้องร้องว่ากล่าวต่อภายหลัง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
 ส่วนที่ ๓  
 ว่าด้วยการก่อสร้าง การบำรุง และลักษณะจัดการงาน  
 สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

มาตรา ๔๑ กรมรถไฟแผ่นดินมีอำนาจที่จะทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งจำเป็นตามสมควรแก่การในเวลาใดเวลาหนึ่ง แต่ต้องอยู่ในข้อบังคับดังกล่าวไว้ต่อไปนี้

- สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา
- กิจการที่ทำได้นั้นมีอาทิ คือ
- (๑) ทำทางผ่านเสมอระดับหรือลอดใต้หรือข้ามที่ดิน ถนนใหญ่่น้อย ทางรถไฟ ทางรถราง แม่น้ำหรือลำคลอง และทำการก่อสร้างได้ทุกสิ่งทุกอย่างไม่ว่าจะสร้างขึ้นไว้แต่ชั่วคราวหรือว่าสร้างขึ้นไว้ตลอดกาลก็ได้
  - (๒) แกะหรือเปลี่ยนทางน้ำไหล ถนนหนทางใหญ่่น้อย หรือพูนดินให้สูงกว่าระดับ หรือขุดตลิ่งให้ต่ำกว่าระดับ ทั้งนี้จะสร้างขึ้นแต่ชั่วคราวหรือสร้างขึ้นไว้ตลอดกาลก็ได้
  - (๓) วางท่อ หรือทำทางระบายน้ำผ่าน หรือลอดใต้ที่ดินที่อยู่ข้างเคียงกับรถไฟ เพื่อให้น้ำเข้ามาหรือให้ออกไปจากรถไฟ
  - (๔) ปลุกหรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด เครื่องจักร เครื่องบอกอาณัติสัญญาณและอื่น ๆ ตามแต่จะเป็นการสะดวก

มาตรา ๔๒ เมื่อทางรถไฟจะต้องผ่านข้ามทางหลวง ทางราษฎร์ หรือทางน้ำที่มีอยู่แต่เดิม กรมรถไฟแผ่นดินจะต้องจัดการให้มีทางชั่วคราวขึ้น เพื่อให้ไปมาได้ในระหว่างเวลาที่กำลังทำการก่อสร้างอยู่นั้นตามแต่ที่จะจัดทำได้ และเมื่อได้ทำการก่อสร้างนั้นเสร็จแล้ว ต้องจัดการให้มีทางถาวรเพื่อให้ไปมาได้

มาตรา ๔๓ เมื่อทางรถไฟผ่านทางหลวง ทางราษฎร์ หรือทางน้ำโดยมีสะพานข้ามแล้ว สะพานนั้นจะต้องสร้างให้สูงกว่าพื้นระดับทางหลวงหรือทางราษฎร์นั้นไม่น้อยกว่าสามเมตร หรือสูงกว่าระดับน้ำขึ้นสูงตามธรรมดาแห่งทางน้ำนั้นไม่น้อยกว่าสองเมตร

มาตรา ๔๔ เพื่อประโยชน์ในการสร้างทางรถไฟนั้น กรมรถไฟแผ่นดินมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงย้ายคู ร่องน้ำ ท่อน้ำ หรือสายไฟฟ้า และมีอำนาจรื้อถอนสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งกีดขวางต่อการก่อสร้างนั้นได้ แต่การเปลี่ยนแปลงหรือรื้อถอนนั้นต้องจัดทำไปในทางที่จะทำให้เกิดความเสียหายและทำความไม่สะดวกให้น้อยที่สุดตามแต่จะเป็นไปได้โดยพฤติการณ์ และทั้งต้องกระทำการนั้นอยู่ในความตรวจตราดูแลของบุคคลผู้ซึ่งจำหน่ายน้ำหรือไฟฟ้านั้น เมื่อได้แจ้งความให้บุคคลนั้น ๆ ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงก่อนลงมือทำการ ถ้ามีการเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นเพราะเหตุนี้ กรมรถไฟแผ่นดินต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายนั้น

มาตรา ๔๕ ภายในเวลาที่จำเป็นเพื่อการก่อสร้าง หรือเพื่อสร้างทางรถไฟให้แล้วเสร็จก็ดี หรือภายในเวลาที่ต้องจัดซ่อมทางรถไฟอย่างชานานใหญ่ก็ดี กรมรถไฟแผ่นดินมีอำนาจที่จะสั่งให้เข้าปกครองที่ดินซึ่งติดต่อกับทางรถไฟนั้นได้ชั่วคราว (ยกเว้นแต่สิ่งปลูกสร้าง สวนที่



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ระดับประตอไว้ซม ถนน สวนปลูกต้นไม้ หรือสวนเพาะปลูก) เพื่อชุดเอาศิลา ดินสอพอง ทราย กรวด ดิน หรือวัสดุสิ่งอื่นที่ใช้ในการก่อสร้างหรือการซ่อม หรือเพื่อทำความสะอาดในการก่อสร้าง หรือการซ่อมทางรถไฟนั้น

เมื่อกรมรถไฟแผ่นดินได้มีคำสั่งตั้งวามันแล้ว ให้ทำหนังสือฉบับที่ราชการละเอียดแห่งทรัพย์สินที่จะเข้ายึดถือปกครองนั้น แล้วให้เจ้าหน้าที่กรมรถไฟแผ่นดินกับเจ้าของทรัพย์สินนั้นลงนามไว้เป็นสำคัญทั้งสองฝ่าย เพื่อเป็นหลักฐานในการที่จะคำนวณค่าเสียหายอันพึงเกิดขึ้นเนื่องแต่การที่กรมรถไฟแผ่นดินได้เข้ายึดถือปกครองทรัพย์สินนั้น

เมื่อได้เลิกถอนการปกครองที่ชั่วคราวดังกล่าวมานั้นแล้ว กรมรถไฟแผ่นดินต้องใช้เงินค่าทำขวัญให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน เพื่อทดแทนการเสียหายอันเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินนั้น

ถ้าการที่เข้าปกครองนั้น เป็นเวลานานเกินกว่าปีหนึ่งขึ้นไปก็ดี หรือการที่เข้าปกครองนับได้เกินกว่าห้าครั้งก็ดี เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิที่จะขอให้กรมรถไฟแผ่นดินจัดซื้อที่นั้นได้ แต่ฝ่ายกรมรถไฟแผ่นดินนั้นย่อมมีสิทธิเสมอที่จะจัดซื้อที่นั้นไว้ในเวลาใดเวลาหนึ่งตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๔๖ เมื่อทางรถไฟได้ตัดผ่านไปในที่ดินแห่งใดที่เป็นของเจ้าของเดียวกัน และทำให้ที่ดินนั้นขาดออกจากกันเป็นสองแปลง ท่านว่าเจ้าของที่ดินนั้นมีสิทธิที่จะเดินข้ามทางรถไฟจากที่แปลงหนึ่งไปยังอีกแปลงหนึ่งได้ เพื่อความจำเป็นที่จะต้องใช้หรือที่ได้มุ่งหมายว่าจะต้องใช้ที่ดินนั้นในขณะที่ที่ได้ขาดออกจากกัน แต่การที่จะเดินข้ามดังกล่าวนี้ ต้องไม่เป็นการรบกวนหรือขัดขวางแก่การเดินรถไฟ และเมื่อผู้ที่เป็นเจ้าของได้แยกขายเป็นแปลง ๆ แล้ว สิทธิในทางเดินนั้นหาได้โอนไปยังผู้ซื้อด้วยไม่

มาตรา ๔๗ กรมรถไฟแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบในเรื่องความรำคาญที่ได้มีขึ้นชั่วคราวแก่บุคคลผู้ซึ่งอยู่ใกล้ที่ทำการก่อสร้างหรือที่ทำการบำรุงทางรถไฟ แต่ในเวลาที่ทำกรอันใดอันหนึ่งที่น่าเป็นนั้น กรมรถไฟแผ่นดินต้องใช้ความระวังตามสมควรแก่การนั้น

มาตรา ๔๘ กรมรถไฟแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ข้างเคียงในเรื่องความรำคาญ หรือการเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกิดแต่เสียงรูด ควันไฟ ประกายไฟ ความกระเทือนและเหตุอื่น ๆ ซึ่งเนื่องจากการที่รถไฟเดินไปมา เมื่อความรำคาญหรือการเสียหายนั้นย่อมต้องมีเป็นธรรมดาในการเดินรถไฟ และถึงแม้ว่าจะได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่เหตุแล้ว ก็ไม่สามารถจะป้องกันได้

มาตรา ๔๙ กรมรถไฟแผ่นดินมีอำนาจที่จะเข้าทำสัญญากับผู้รับอนุญาตให้สร้างรถไฟ เพื่อให้รถของฝ่ายหนึ่งเดินบนทางรถไฟของอีกฝ่ายหนึ่งได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ส่วนที่ ๔  
ว่าด้วยการบรรทุกส่ง  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๕๐ ข้อที่กรมรถไฟแผ่นดินจะต้องรับผิดชอบ ในการที่ผู้โดยสารต้องบาดเจ็บเสียหายก็ดี หรือว่าครุภาระ ห่อวัตถุ หรือสินค้า ซึ่งรับบรรทุกนั้นแตกหักสูญหายก็ดี หรือว่าการบรรทุกส่งนั้น ช้าไปก็ดี ท่านให้บังคับตามพระราชกำหนดกฎหมายส่วนแพ่ง ว่าด้วยการบรรทุกส่ง เว้นไว้แต่จะตั้งด้วยบทมาตราดังกล่าวต่อไปในพระราชบัญญัตินี้ จึงให้ใช้บทมาตรานั้น ๆ บังคับ

มาตรา ๕๑ กรมรถไฟแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบในการที่ครุภาระ ห่อวัตถุ หรือสินค้าซึ่งบรรทุกส่งไป หรือมอบฝากไว้กับรถไฟนั้น แตกหักบุบสลายหรือว่าสูญหายไป เว้นไว้แต่พนักงานรถไฟจะได้รับของนั้นลงบัญชีประกันและได้ออกใบรับให้ไปเป็นสำคัญ

มาตรา ๕๒ เมื่อบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดนำห่อวัตถุหรือสินค้ามา เพื่อบรรทุกส่งไปโดยทางรถไฟพนักงานรถไฟผู้มีหน้าที่มีสิทธิที่จะขอให้เจ้าของหรือผู้ส่งของนั้นจรรยาการละเอียดบอกจำนวนของน้ำหนัก และชนิดห่อวัตถุ หรือสินค้าที่นำมาส่งนั้นเป็นลายลักษณ์อักษร และให้ลงชื่อกำกับไว้ด้วย ถ้าแม้ว่าไม่ยอมทำตามดังว่ามานี้ พนักงานรถไฟอาจปฏิเสธไม่ยอมรับไว้บรรทุกก็ได้ ผู้หนึ่งผู้ใดจงใจแสดงรายการสิ่งของอันเป็นความเท็จ ท่านว่ามีความผิดให้ปรับเป็นพินัยไม่เกินกว่า ๕๐๐ บาท

มาตรา ๕๓ กรมรถไฟแผ่นดินต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ในการที่ครุภาระ ห่อวัตถุหรือสินค้าซึ่งได้รับจดลงบัญชีประกันนั้นเป็นอันตรายสูญหาย หรือว่าส่งเนิ่นช้าไป เว้นไว้แต่จะพิสูจน์ได้ว่าการที่สูญ หรือเสียหาย หรือเนิ่นช้านั้นเป็นด้วยพลาดัตถ์ หรือเกิดแต่สภาพแห่งวัตถุนั้นเอง หรือเป็นด้วยการชำรุดที่มีดห่อวัตถุนั้น ๆ

มาตรา ๕๔ ถ้าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดต้องการพาสัมภาระ ห่อวัตถุหรือสินค้าไปกับตัวก็ดี หรือว่ามอบส่งให้บรรทุกไปก็ดี หรือว่าฝากไว้ก็ดี แต่วัตถุเหล่านั้นเป็นของที่อันตรายหรือที่อุจาดลามกแล้ว บุคคลผู้นั้นต้องแจ้งความบอกสภาพแห่งวัตถุนั้นแก่นายสถานีเป็นลายลักษณ์อักษร นายสถานีมีอำนาจที่จะไม่ยอมรับฝากหรือรับส่งบรรทุกวัตถุนั้นก็ได้ตามแต่จะเห็นเป็นการสมควร

ถ้าว่าไม่ได้แจ้งความให้ทราบดังว่ามานั้นก็ดี หรือว่าไม่ได้ขีดหมายบอกสภาพแห่งวัตถุนั้น ๆ ไว้นอกห่อให้เห็นโดยแจ้งชัดก็ดี ท่านว่าพนักงานรถไฟคนใดคนหนึ่งยอมมีอำนาจที่จะจัดส่งวัตถุนั้นเสียได้

ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าห่อใดห่อหนึ่งมีของที่เป็นอันตรายหรือที่อุจาดลามก ท่านว่าพนักงานรถไฟคนใดคนหนึ่งมีอำนาจที่จะเปิดห่อของนั้นออกตรวจดู เพื่อให้รู้ว่ามิใช่ของสิ่งใดอยู่ในห่อนั้นได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

บุคคลผู้หนึ่งผู้ใดไม่แจ้งความให้พนักงานรถไฟทราบ หรือไม่ยอมทำตามคำสั่งของพนักงานรถไฟ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนขึ้นขัดต่อพจนานุกรมนี้ ท่านว่าผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษให้ปรับเป็นพินัยไม่เกินกว่า ๕๐๐ บาท และถ้ามีการเสียหายเกิดขึ้นแก่วัตถุอันไซ้ ผู้นั้นยังจำต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นอีกโสดหนึ่งต่างหาก

มาตรา ๕๕ ข้อที่กรมรถไฟแผ่นดินจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าครุการะ ท่อวัตถุ หรือสินค้าอันได้จดลงบัญชีประกันบรรทุกส่งไปหรือฝากไว้เป็นอันตรายสูญหายนั้น มีเขตจำกัดเป็นจำนวนเงินไม่เกินกว่าหอละ ๑๐๐ บาท เว้นไว้แต่

(๑) ผู้ส่งหรือฝากของนั้นจะได้แจ้งจำนวน ราคา และบอกสภาพแห่งของที่มีอยู่ในที่นั้น และ

(๒) ได้เสียค่าประกันพิเศษเพิ่มขึ้น ตามอัตราค่าประกันให้แก่พนักงานรถไฟผู้มีหน้าที่ พนักงานรถไฟนั้นมิลือที่ที่จะสอบสวนตรวจตราดูตามที่เห็นสมควร เพื่อให้รู้แน่ว่าในที่นั้นมีสิ่งของตรงตามที่ได้ระบุไว้หรือไม่

มาตรา ๕๖ ข้อที่กรมรถไฟแผ่นดินจะต้องรับผิดชอบใช้ราคาสัตว์ที่บรรทุกส่งไปเป็นอันตรายสูญหายนั้น มีเขตจำกัดดังนี้ คือ

ค่าช้างเชือกหนึ่งไม่เกินกว่า ๕๐๐ บาท  
 ค่าม้าตัวหนึ่งไม่เกินกว่า ๑๐๐ บาท  
 ค่าลา ล่อ หรือปศุสัตว์ชนิดที่มีเขาตัวหนึ่งไม่เกินกว่า ๕๐ บาท  
 ค่าแพะ แกะ สุกร สุนัข หรือสัตว์ชนิดอื่นตัวหนึ่งไม่เกินกว่า ๒๐ บาท  
 เว้นไว้แต่ผู้ส่งจะได้แจ้งความเป็นลายลักษณ์อักษรให้ทราบในขณะที่นำมาส่งนั้นว่ามีราคาสูงกว่าอัตราที่วางไว้ข้างบนนี้ และทั้งได้เสียค่าประกันพิเศษเพิ่มขึ้นตามอัตราค่าประกันนั้นด้วย

แต่ทั้งนี้ถ้าว่าสัตว์เหล่านั้นเป็นอันตรายหรือสูญหายไปด้วยเหตุอื่น นอกจากที่เป็นความผิดของพนักงานรถไฟแล้ว ท่านว่ากรมรถไฟแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบเลย

มาตรา ๕๗ ข้อที่กรมรถไฟแผ่นดินจะต้องรับผิดชอบใช้คาร์ด ล้อเลื่อนที่บรรทุกส่งไปเป็นอันตรายสูญหายนั้น มีเขตจำกัดดังนี้ คือ

คาร์ดจักรสำหรับลากหรือรถยนต์คันหนึ่งไม่เกินกว่า ๕๐๐ บาท  
 คาร์ด เกรียน หรือรถบรรทุกของคันหนึ่งไม่เกินกว่า ๒๕๐ บาท  
 คาร์ดจักรยานยนต์สองล้อหรือสามล้อคันหนึ่งไม่เกินกว่า ๕๐ บาท  
 คาร์ด ล้อเลื่อนอย่างอื่นคันหนึ่งไม่เกินกว่า ๑๐ บาท  
 เว้นไว้แต่ผู้ส่งจะได้แจ้งความให้ทราบเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะที่นำมาส่งยังรถไฟนั้นว่ารถ ล้อเลื่อนนั้นมีราคาสูงกว่าอัตราที่ได้วางไว้ข้างบนนี้ และทั้งได้เสียค่าประกันพิเศษเพิ่มขึ้นตามอัตราค่าประกันนั้นด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๕๘ เมื่อใดกรรมรถไฟแผ่นดินจะต้องใช้ราคาของที่ได้สูญหรือเสียหายไป โดยที่ผู้ส่งของได้ระบุแจ้งราคาไว้แล้ว ท่านให้ถือว่า การที่ระบุแจ้งราคาไว้เป็นแต่เพียงข้อสันนิษฐานว่าของสิ่งนั้นคงมีราคาตามที่ได้ระบุแจ้งไว้จริง แต่ทั้งนี้ห้ามมิให้คิดค่าเสียหายให้เกินกว่ากำหนดราคาตามที่ได้ระบุแจ้งไว้แล้ว

มาตรา ๕๙ ข้อที่กรรมรถไฟแผ่นดินจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายนั้น ท่านว่าสิ้นอายุหมดลงตามกำหนดวันดังนี้ คือ

ถ้าเป็นครุภาระ หรือห่อวัตถุ เมื่อครบกำหนดสองวัน นับแต่วันรุ่งขึ้นจากวันที่ของได้มาถึงสถานที่ได้จัดส่งไปนั้น

ถ้าเป็นสินค้า เมื่อครบกำหนดสองวันนับแต่วันรุ่งขึ้นจากวันที่กรรมรถไฟแผ่นดินจะได้แจ้งความให้ผู้ที่จะรับของนั้นทราบ

ถ้าว่าไม่มีผู้ใดมารับครุภาระ ห่อวัตถุ หรือสินค้าภายในกำหนดเวลาดังกล่าวนี้ ท่านให้เก็บของเหล่านี้รักษาไว้ในคลังสินค้า แต่กรรมรถไฟแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบในการที่ของเป็นอันตราย หรือสูญหายไป เว้นไว้แต่จะเป็นเพราะความผิดของกรรมรถไฟแผ่นดิน หรือเป็นเพราะความผิดของพนักงานในกรรมนั้น

มาตรา ๖๐ เมื่อผู้ที่จะรับของนั้นได้รับของที่บรรทุกนั้นไว้ โดยไม่มีข้อโต้แย้งเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะที่รับของนั้นแล้ว ท่านว่าจะเรียกร้องค่าเสียหายที่ของสูญหรือเสียหายหรือที่บรรทุกสิ่งนั้นเข้าไปนั้นมิได้เสีย

มาตรา ๖๑ ข้อความที่เขียนไว้ในใบรับของ ใบส่งของ หรือใบสำคัญอย่างอื่นที่กรรมรถไฟแผ่นดินทำให้แก่ผู้ส่งของ เพื่อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของกรรมรถไฟแผ่นดินนั้น ท่านว่าเป็นโมฆะใช้ไม่ได้ตามกฎหมาย เว้นไว้แต่ผู้ส่งของนั้นจะได้ตกลงยินยอมตามข้อความที่ยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบนั้นโดยแจ้งชัด

มาตรา ๖๒ กรรมรถไฟแผ่นดินมีสิทธิที่จะยึดของที่บรรทุกนั้นไว้ได้จนกว่าจะได้รับใช้ค่าระวางบรรทุกและค่าที่ต้องใช้อย่างอื่นให้ครบถ้วน

มาตรา ๖๓ ถ้าหาตัวผู้ที่จะรับของนั้นไม่พบ กรรมรถไฟแผ่นดินต้องแจ้งความไปให้ผู้ส่งของนั้นทราบโดยหนังสือส่งลงทะเลเป็นกรมไปรษณีย์ เพื่อขอให้บอกมาว่าจะให้จัดส่งของนั้น ณ ที่ใด และขอให้จัดการใช้ค่าระวางบรรทุก และค่าที่ต้องเสียอย่างอื่นภายในกำหนดเวลา ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น

ถ้าผู้ส่งของละเลยไม่ทำตามคำแจ้งความนั้นไซ้ ท่านว่ากรรมรถไฟแผ่นดินมีสิทธิที่จะเอาของนั้นออกขายทอดตลาดได้

มาตรา ๖๔ ถ้าว่าผู้ที่จะรับของไม่มารับของที่บรรทุกนั้นไป หรือไม่ใช้ค่าระวางบรรทุกและค่าที่ต้องเสียอย่างอื่นที่จำเป็นต้องใช้ขึ้น กรรมรถไฟแผ่นดินมีสิทธิที่จะแจ้งความไปยังผู้

## สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

ที่จะรับของนั้นโดยหนังสือส่งลงทะเบียนกรมไปรษณีย์ขอให้ใช้ค่าระวางบรรทุก และค่าที่ต้องใช้  
อย่างอื่น และให้มารับของนั้นไปภายในเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับค่าแจ้งความนั้น

ในเวลาเดียวกันนั้นให้กรมรถไฟแผ่นดินแจ้งความบอกไปยังผู้ส่งของโดยหนังสือ  
ลงทะเบียนกรมไปรษณีย์ด้วย

ถ้าผู้ที่จะรับหรือผู้ส่งของละเลยไม่ทำตามค่าแจ้งความนั้นไซ้ ท่านว่ากรมรถไฟ  
แผ่นดินย่อมมีสิทธิที่จะเอาของนั้นออกขายทอดตลาดได้

มาตรา ๖๕ ตามข้อความที่บังคับไว้ในสองมาตราข้างบนนี้ ถ้าของที่บรรทุกนั้น  
เป็นของที่เก็บไว้นานไม่ได้อาจเสียไปแล้ว กรมรถไฟแผ่นดินมีสิทธิที่จะเอาของนั้นออกขาย  
ทอดตลาดโดยไม่ต้องแจ้งความให้ผู้หนึ่งผู้ใดทราบก่อนก็ได้

ส่วนของที่มีชีวิตนั้น เมื่อได้แจ้งความบอกให้ทราบว่าของได้มาถึงแล้วล่วงหน้าไป  
๗ วัน ให้เอาของออกขายทอดตลาดได้

มาตรา ๖๖ เมื่อได้เอาของออกขายทอดตลาด หักค่าใช้จ่ายในการขายออกแล้ว  
เหลือเงินเป็นจำนวนเท่าใด ให้กรมรถไฟแผ่นดินหักใช้ค่าระวางบรรทุก และค่าที่ต้องใช้อย่างอื่น  
อันเกี่ยวกับสัญญาบรรทุกส่งนั้น ถ้ามีเงินเหลืออยู่อีก จึงให้มอบให้แก่ผู้ที่สมควรจะได้รับนั้นไป

มาตรา ๖๗ เงินค่าโดยสารหรือค่าระวางบรรทุกที่ได้ใช้ให้เป็นค่าโดยสารหรือค่า  
ส่งครุภาระ ห่อวัตถุ หรือสินค้านั้น ให้พึงสันนิษฐานว่ากรมรถไฟแผ่นดินได้รับไว้โดยมีข้อไขว่ ถ้า  
มีที่สำหรับให้โดยสารหรือบรรทุกได้ในขบวนรถนั้น

ถ้าหากว่าในรถไฟไม่มีที่พอสำหรับผู้โดยสารทั้งหมด หรือสำหรับบรรทุกครุภาระ  
ห่อวัตถุ หรือสินค้าทั้งหมด ท่านว่าผู้โดยสารที่ได้ซื้อตั๋วไปทางไกลที่สุดมีสิทธิที่จะได้โดยสารไปก่อน  
ผู้อื่นและถ้ามีผู้โดยสารซื้อตั๋วไปทางไกลเท่ากันหลายคน ผู้ที่ซื้อตั๋วได้ก่อนก็ควรได้ไปก่อน  
ตามลำดับเลขที่ที่ได้รับตั๋วก่อนและหลังนั้น ข้อบังคับนี้ให้ใช้ได้ตลอดไปถึงการรับบรรทุกครุภาระ  
ห่อวัตถุ และสินค้าด้วย

แต่ทั้งนี้ท่านว่านายและพลทหารและข้าราชการพลเรือนที่โดยสารไปในหน้าที่  
ราชการของรัฐบาลนั้น ควรจะได้รับเลือกให้ไปได้ก่อนผู้อื่น

มาตรา ๖๘<sup>๑</sup> ผู้หนึ่งผู้ใดไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องขอเงินค่าโดยสาร ค่าบรรทุก หรือ  
ค่ารับฝากครุภาระ ห่อวัตถุ หรือสินค้าที่อ้างว่าได้เสียเกินอัตรานั้นคืน เว้นไว้แต่จะได้ยื่นคำร้องเป็น  
ลายลักษณ์อักษรขอเงินที่เกินคืนจากกรมรถไฟแผ่นดินภายในกำหนด ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันที่ได้ออก  
ตั๋วโดยสารหรือวันที่ส่งมอบของนั้น ๆ

<sup>๑</sup> มาตรา ๖๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวงแก้ไขเพิ่มเติม  
พุทธศักราช ๒๔๗๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๖๙ กรมรถไฟแผ่นดินมีสิทธิที่จะรับส่งจดหมาย หรือห่อวัตถุสำหรับ  
กิจการของรถไฟ หรือจดหมายบัญชีของ หรือใบรับสำหรับลูกคารถไฟ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๗๐ ใบเบิกทางซึ่งออกให้ผูหนึ่งผู้ใดโดยสารรถไฟโดยไม่ต้องเสียค่า

โดยสารตลอดกาลหรือชั่วเที่ยวนั้นเป็นพิเศษนั้น ผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดินหรือผู้แทนจะต้องลง  
ชื่อกำกับไว้จึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นอย่าให้ถือว่าใบเบิกทางนั้นใช้ได้เลย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา      ส่วนที่ ๕      สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา  
ว่าด้วยความปราศภัยแห่งประชาชน  
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา      สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

มาตรา ๗๑ เมื่อเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อรักษาความปราศภัยแห่งประชาชน ให้ขุด  
คู หรือปลูกต้นไม้เป็นรั้ว หรือกั้นรั้ว หรือซึ่งลาดกันทั้งสองข้างทางรถไฟ

มาตรา ๗๒ เมื่อทางรถไฟผ่านข้ามถนนสำคัญเสมอระดับ ให้วางรางคู่กำกับ  
เพื่อให้มีช่องพอครีบล้อรถผ่านไปมาได้ กับให้ทำประตู หรือซึ่งโซ่ หรือทำราวกันขวางถนนหรือทาง  
นั้น ๆ ตามเห็นสมควรแก่การ

มาตรา ๗๓ เมื่อถนนที่ต้องผ่านข้ามไปนั้นไม่สำคัญพอถึงกับต้องทำประตูกั้น  
แล้ว ให้พนักงานขับรถจักรเปิดหวีดก่อนที่รถจะผ่านข้ามถนนนั้น กับให้ทำเครื่องหมายสัญญาณอย่าง  
ถาวรปักไว้ให้เห็นแจ้งบนทางและถนนนั้น เพื่อให้พนักงานขับรถจักรและประชาชนรู้ตัวก่อน  
ภายในเวลาอันสมควรว่าเข้ามาใกล้ทางรถไฟที่ผ่านข้ามถนน

มาตรา ๗๔ ภายในระยะสี่เมตรวัดจากศูนย์กลางทางรถไฟออกมา ห้ามมิให้ปลูก  
สร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด เว้นไว้แต่จะเป็นการจำเป็นเพื่อการเดินทาง

มาตรา ๗๕ ผู้เป็นเจ้าของต้นไม้รั้วหรือต้นไม้ชนิดอื่นที่อยู่ริมเขตทางรถไฟ มี  
หน้าที่จำต้องตัดหรือรานกิ่งไม้หรือโคนต้นไม้ที่ขึ้นลงเป็นครั้งคราว ตามแต่นายช่างบำรุงทางในเขต  
นั้นจะสั่ง เพื่อมิให้กีดกันก้ำบังเครื่องอาณัติสัญญาณตามทาง หรือเพื่อมิให้เกิดอันตรายขัดขวางต่อ  
การเดินทาง

ถ้าผู้เป็นเจ้าของต้นไม้คนใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายช่างบำรุงทางตั้งว่ามา  
นี้ นายช่างบำรุงทางมีอำนาจที่จะจัดการให้ตัดรานกิ่งหรือโคนต้นไม้ที่ขึ้นเสีย แล้วคิดเอาเงิน  
ค่าใช้จ่ายในการนี้แก่เจ้าของนั้นก็ได้

มาตรา ๗๖ ในขบวนรถโดยสารทุกขบวนที่ต้องเดินเกินกว่า ๒๐ กิโลเมตร โดย  
ไม่หยุดนั้น กรมรถไฟแผ่นดินต้องจัดให้มีเครื่องอาณัติสัญญาณติดประจำไว้เพื่อบอกเหตุได้ใน  
ระหว่างคนโดยสารกับพนักงานกำกับรถ เครื่องอาณัติสัญญาณนี้ต้องรักษาไว้ให้ใช้ได้ตลอดไปด้วย

มาตรา ๗๗ ถ้าปรากฏว่าผู้โดยสารคนหนึ่งคนใดเป็นโรคติดต่อซึ่งอาจมีจำแนก  
ไว้ในกฎข้อบังคับ ให้นายสถานีจัดแยกผู้นั้นกันไว้เสียห้องหนึ่งเป็นพิเศษเพื่อมิให้ปะปนกับผู้อื่น  
แล้วโทรเลขบอกไปยังสถานีที่ผู้นั้นจะลงและสถานีปลายทาง เพื่อกำชับห้ามมิให้ผู้โดยสารอื่นเข้าไป  
ในห้องนั้นจนกว่าจะได้จัดชำระล้างเชื้อโรคให้หมดสิ้นเมื่อรถไปถึง

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๗๘ ผู้ใดกระทำความผิดดังกล่าวไว้ในมาตรา ๗๙ จนถึงและรวมทั้งมาตรา ๘๑ ให้ลงโทษฐานลหุโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เว้นไว้แต่การกระทำเช่นนั้นประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้แล้ว

มาตรา ๗๙ ผู้ใดกระทำการโดยเจตนาขัดขวางพนักงานรถไฟในเวลาทำการตามหน้าที่ก็ดี หรือทำการขัดขวางผู้มีหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายในการสอบวัด ก่อสร้างหรือบำรุงทางรถไฟก็ดี หรือถอนหมุดหรือหลักที่ปักไว้ในดิน เพื่อกิจการตั้งวางน๊อต หรือลบเลือนทำลายเครื่องหมายใด ๆ ที่ทำไว้สำหรับกิจการนั้น ๆ ก็ดี ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษชั้น ๒

มาตรา ๘๐ ผู้ใดมิได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมาย บังอาจขุดชนดิน ทลายศิลา หลุม ฝังไม้หรือสิ่งใด ๆ ไปจากมูลดิน คู สะพาน ทางระบายน้ำ กำแพงเขื่อน หรือทางถาวรของรถไฟ หรือภายในบริเวณรถไฟ ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษต้องระวางโทษชั้น ๓

มาตรา ๘๑ ผู้ใดรื้อถอน ทำลาย เคลื่อนเอาไปจากที่หรือทำให้เป็นอันตรายเสียหายแก่รั้วต้นไม้ รั้วกันเขต รั้วลวด เสาเครื่องหมายอันดีสัญญา เครื่องจักร วัตถุอันหอม รวงเหล็ก หมอนหรือสิ่งของชนิดใด ๆ ที่เก็บรักษาไว้ใช้ตามทางรถไฟนั้น ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษชั้น ๒

มาตรา ๘๒ ผู้ใดมิได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายบังอาจเปลี่ยนทางน้ำ หรือวางน้ำด้วยเจตนา หรือทำทันทันคูหรือทางระบายน้ำได้สะพาน หรือปล่อยขยะมูลฝอยสิ่งโสโครกจากที่ทำการเหมืองแร่ให้ไหลมากัดขวาง หรือทำการอย่างอื่นให้เกิดขวางแก่ทางน้ำ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดเสียหายแก่ทางรถไฟ ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษชั้น ๓

มาตรา ๘๓ เมื่อเจ้าของที่ดินหรือผู้ที่อยู่ในที่ดินคนใดประสงค์จะตัดโค่นต้นไม้หรือแผ้วถางป่าที่ติดต่อกับทางรถไฟก็ดี หรือที่มีสายโทรเลขโทรศัพท์ซึ่งผ่านข้ามไปก็ดี ผู้นั้นต้องแจ้งความประสงค์นั้นให้นายช่างบำรุงทางประจำเขตนั้นทราบล่วงหน้าก่อน ๗ วัน และผู้นั้นจำต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรในเมื่อทำการนั้น ๆ ตามแต่นายช่างบำรุงทางจะสั่ง เพื่อรักษาทางรถไฟให้เป็นอันตราย

ผู้ใดมิได้แจ้งความให้นายช่างบำรุงทางทราบล่วงหน้าก็ดี หรือมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของนายช่างบำรุงทางก็ดี โค่นต้นไม้ลงหรือถางป่าอันเป็นเหตุที่อาจเกิดอันตรายแก่รถไฟที่ผ่านไปมา หรืออาจทำให้เกิดเสียหายต่อสายโทรเลขโทรศัพท์ เครื่องอันดีสัญญา หรือทาง ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษชั้น ๓

มาตรา ๘๔ ผู้ใดบังอาจเข้าไปในที่ดินรถไฟ นอกเขตที่อนุญาตให้ประชาชนเข้าออกได้ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษชั้น ๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



## สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

มาตรา ๘๕ ผู้ใดขับรถ หรือล้อเลื่อนอย่างอื่น หรือไล่ต้อนสัตว์ข้ามหรือไปตามทางรถไฟเว้นไว้แต่ตามเวลาและที่ที่กำหนดไว้ก็ดี หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอันสมควรของพนักงานรถไฟก็ดี ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษชั้น ๑

ผู้ใดมีหน้าที่รับผิดชอบในการเลี้ยงรักษาปศุสัตว์ ปล่อยให้สัตว์เที่ยวไปในที่ดินรถไฟ ให้ปรับเป็นพินัยไม่เกินกว่าตัวละ ๒ บาท

พนักงานรถไฟมีอำนาจนำหรือไล่ต้อนสัตว์นั้นไปยังโรงพักตำรวจที่ใกล้ที่สุด แล้วมอบให้รักษาไว้จนกว่าจะได้รับเงินค่าปรับและค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงรักษานั้นได้

มาตรา ๘๖ ผู้ใดขว้างปาท่อนไม้ ก้อนศิลาหรือสิ่งอื่น ๆ ไปที่ขบวนรถไฟก็ดี หรือผ่านข้ามไปก็ดี หรือขว้างปาจากรถไฟก็ดี ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อผู้ที่อยู่ในรถจักร รถลำเลียง รถคนโดยสารหรือรถบรรทุก หรือต่อผู้ยืนอยู่หรือเดินไปตามทางรถไฟ ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษ ชั้น ๔

มาตรา ๘๗ ผู้ใดทำให้รถ สิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักรหรือสิ่งใด ๆ อันเป็นทรัพย์สินสมบัติของรถไฟเสียหายหรือชำรุด ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษชั้น ๑

มาตรา ๘๘ พนักงานรถไฟคนใดเสพสุราจนมีเมมาในเวลาทำการตามหน้าที่บนรถไฟหรือทำการอื่นของรถไฟก็ดี หรือละเลยไม่ทำการตามหน้าที่โดยความประมาทก็ดี หรือกระทำการนั้นด้วยอาการอันไม่สมควรก็ดี ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษต้องระวางโทษชั้น ๒

ถ้ากิจการดังกล่าวมานี้ เมื่อละเลยเสียไม่กระทำ หรือกระทำโดยความประมาทอาจเป็นเหตุให้เกิดภัยอันตรายแก่ผู้โดยสารหรือผู้ที่อยู่ในที่ดินรถไฟ ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษชั้น ๔

ถ้าว่าเป็นด้วยความประมาทอย่างอุกฤษฏ์ จนเกิดอุบัติเหตุทำให้บุคคลตายหรือบาดเจ็บ ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๕๒ หรือมาตรา ๒๕๔

มาตรา ๘๙ ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนกฎข้อบังคับซึ่งผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดินตั้งขึ้นไว้ในข้อต่อไปนี้ คือ

(๑) ว่าด้วยการขึ้นรถหรือเข้าไปในสถานีต้องมีตั๋วหรือใบเบิกทางให้โดยสารได้ เทียบใดหรือในห้องใดและชั้นใด

(๒) ว่าด้วยการโอนตั๋วหรือใบเบิกทางให้ผู้อื่นโดยมิชอบ

(๓) ว่าด้วยการส่งตั๋วหรือใบเบิกทางให้ตรวจหรือส่งมอบให้แก่พนักงานรถไฟ การเปลี่ยนแปลงชุดแก่ตั๋วหรือใบเบิกทางโดยเจตนา

(๔) ว่าด้วยการพาอาวุธปืนหรือกระสุนดินดำไปในรถไฟ

(๕) ว่าด้วยการทำความรำคาญหรือกระทำการลามกหรืออื่น ๆ

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

## สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา (๖) ว่าด้วยการขึ้นรถเมื่อรถกำลังเดิน หรือขึ้นในที่ที่ไม่ใช่ทางขึ้น หรือเข้าไปอยู่ในที่ที่ต้องห้าม

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา (๗) ว่าด้วยการห้ามมิให้สูบบุหรี่

(๘) ว่าด้วยการใช้เครื่องหมายบอกเหตุอันตรายในเวลาที่ไม่มิเหตุการณ

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา (๙) ว่าด้วยการนำสัมภาระ หรือสัตว์เข้าไปในรถโดยสารโดยที่พนักงานรถไฟไม่ยอมรับว่าเป็นหัตถภาระ หรือเป็นของที่ผู้อื่นรังเกียจเพราะไม่สะอาดหรืออาจเป็นอันตรายหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบเรียบร้อย ฯลฯ

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา และกฎข้อบังคับอื่น ๆ ที่ตั้งขึ้นไว้ว่าด้วยความปราศรัย ความผาสุกและความเรียบร้อยของประชาชนในระหว่างเวลาเดินทางอยู่ในรถหรือในที่ติดรถไฟ ท่านว่ามิมีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษชั้น ๒

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา มาตรา ๙๐ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ก็ดี หรือกฎข้อบังคับที่ว่าด้วยความปราศรัยแห่งประชาชนและการเดินรถก็ดี หรือไม่ทำตามคำสั่งของพนักงานรถไฟผู้มีอำนาจที่จะออกคำสั่งได้ตามกฎหมายหรือตามกฎข้อบังคับนั้นก็ดี หรือกระทำการลามกหรือแสดงกิริยาชั่วร้ายอย่างใด ๆ ก็ดี ผู้นั้นอาจถูกขับไล่ออกจากรถไฟ หรือที่ติดรถไฟโดยมีต้องคิดค่าทำขวัญให้เลย

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา มาตรา ๙๑ เมื่อผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษเพียงแต่ปรับเป็นพินัยสถานเดียว อาณาบาลรถไฟมีอำนาจประณิษนอมยอมความได้ทันที โดยยอมรับเบี่ยงปรับตามอัตราอย่างสูงที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ แล้วออกใบเสร็จให้เป็นสำคัญ ส่วนเงินพินัยที่เก็บได้นั้นให้กรมรถไฟแผ่นดินทำบัญชีส่งไปยังกระทรวงยุติธรรม

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา มาตรา ๙๒ ห้ามมิให้จับกุมพนักงานซึ่งกำลังทำการของรถไฟอยู่ตามหน้าที่อันเกี่ยวกับการเดินรถโดยตรง (ซึ่งถ้าไม่มีพนักงานผู้นั้นกักการอยู่แล้วอาจเกิดอันตรายแก่ประชาชน) เว้นไว้แต่จะได้อำนาจความให้หัวหน้าของพนักงานผู้นั้นทราบก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงให้จับกุมผู้นั้นได้

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา มาตรา ๙๓ เมื่อผู้ใดกระทำความผิดขึ้นในรถไฟเป็นเหตุให้บุคคลผู้หนึ่งผู้ใดถึงแก่ความตายหรือต้องบาดเจ็บสาหัส ให้อาณาบาลรถไฟแจ้งเหตุการณ์นั้นแก่พนักงานอัยการที่อยู่ใกล้ที่สุด หรือกรรมการอำเภอ หรือ นายตำรวจภูธรโดยพลัน

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา มาตรา ๙๔ ถ้ามีอุบัติเหตุเกิดขึ้นทำให้บุคคลบาดเจ็บสาหัส หรือ ถึงแก่ความตาย ก็ดีหรือเมื่อรถไฟโดนกันโดยรถชบวนหนึ่งเป็นรถคนโดยสารก็ดี หรือเมื่อรถคนโดยสารทั้งชบวนหรือตอนใดตอนหนึ่งตกรางก็ดี ให้อาณาบาลรถไฟแจ้งความบอกไปให้ผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดินทราบ พร้อมกับรายงานการเสียหายและข้อที่เกิดอุบัติเหตุขึ้นนั้นโดยพลัน

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา



## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะ  
ภาคที่ ๒ กฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ว่าด้วยรถไฟราชภัฏ  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะ  
ส่วนที่ ๖ กฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ว่าด้วยรถไฟผู้รับอนุญาต  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะ  
หมวดที่ ๑ กฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ว่าด้วยการให้อนุญาต  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๙๕ ห้ามมิให้สร้างรถไฟราชภัฏขึ้นในพระราชอาณาจักร เว้นไว้แต่จะได้มี  
ประกาศพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นพิเศษ  
พระบรมราชานุญาตนั้นจะพระราชทานให้แก่เฉพาะเพื่อสร้างทางรถไฟแยกไป  
จากทางรถไฟแผ่นดินหรือรถไฟที่ตกลงกรมก็ได้ การประกอบใจความในหนังสือพระราชทานพระ  
บรมราชานุญาตก็ดี หรือการที่จะปฏิบัติตามพระบรมราชานุญาตนั้นก็ดี ให้เป็นไปตามพระราช  
กำหนดกฎหมายแห่งพระราชอาณาจักรนี้ทั้งสิ้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๙๖ เมื่อบุคคลหรือบริษัทใดมีความประสงค์จะขออนุญาตสร้างทางรถไฟ  
ให้ยื่นเรื่องราวแสดงความประสงค์นั้นต่อผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน  
เรื่องราวนั้นให้เสนอต่อสภากรรมการรถไฟ เมื่อสภากรรมการเห็นสมควรจะ  
เรียกร้องให้ยื่นรายละเอียดเพิ่มเติมอีกก็ได้ แล้วจะได้นำเรื่องราวนั้นยื่นต่อรัฐบาลของ  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ส่วนการที่จะให้อนุญาตหรือไม่นั้นสุดแล้วแต่จะเห็นเป็นการสมควร  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๙๗ ก่อนที่จะยื่นเรื่องราวขออนุญาตนั้น จะยื่นเรื่องราวขั้นต้นขึ้นมา  
ตามระเบียบอย่างเดียวกัน เพื่อขออนุญาตตรวจรังวัดพื้นที่ที่จะสร้างทางรถไฟนั้นเสียขั้นหนึ่งก่อนก็  
ได้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๙๘ ในเรื่องราวขออนุญาตนั้นต้องแสดงรายการละเอียดที่จำเป็นอัน  
เกี่ยวกับการรถไฟที่คิดจะสร้างขึ้น และทั้งต้องแสดงฐานะสินทรัพย์ของผู้ยื่นเรื่องราว กับให้ส่งแบบ  
และงบประมาณการก่อสร้างและแผนที่แสดงเขตที่ต้องการมาพร้อมกับเรื่องราวนั้นด้วย  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๙๙ ในเวลาที่ยื่นเรื่องราวนั้น ผู้ยื่นเรื่องราวต้องลงแจ้งความใน  
หนังสือพิมพ์รายวันให้ชนทั้งหลายทราบว่าได้ยื่นเรื่องราวไว้ กับให้มอบแบบการก่อสร้างและแผนที่  
แสดงเขตที่ดินโดยชัดเจน ทั้งบอกถึงประเภทการงานและความสำคัญของการที่จะทำนั้นไว้ ณ ที่ว่า  
การฝ่ายปกครองในท้องที่ที่รถไฟจะผ่านไปในั้นด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ภายในกำหนดเวลา ๓ เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้อบรมหมายแบบการก่อสร้างและ  
แผนที่ไว้ต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองดังกล่าวนั้นเป็นต้นไป ผู้มีส่วนได้และเสียจะขอตรวจดู  
หนังสือสำคัญเหล่านั้นหรือขอคัดสำเนาไป และจะทำเรื่องราวขัดข้องยื่นต่อสภากรรมการรถไฟก็ได้

มาตรา ๑๐๐ สภากรรมการรถไฟต้องสืบสวนตรวจดูรายการก่อสร้างที่ส่งมา  
พร้อมกับเรื่องราวนั้นได้ตามวิธีที่จะเห็นเป็นการสมควร ถ้ามีผู้ยื่นเรื่องราวขัดข้องต่อกรณีนั้น ก็ให้  
สภากรรมการรถไฟตรวจพิจารณาข้อขัดข้องนั้นด้วย

มาตรา ๑๐๑ ในระหว่างเวลาก่อสร้างทางรถไฟก็ดี หรือเมื่อได้เปิดให้รถเดินแล้ว  
ก็ดีถ้าผู้รับอนุญาตเห็นเป็นการจำเป็นต้องขยายทางรถไฟต่อออกไปอีก ให้ยื่นเรื่องราวขออนุญาต  
เพิ่มเติมตามระเบียบเดิม

ส่วนการที่จะโอนอำนาจสร้างรถไฟนั้น ก็ให้ขออนุญาตก่อนตามระเบียบอย่าง  
เดียวกัน

มาตรา ๑๐๒ ถ้าผู้รับอนุญาต

(๑) เป็นคนล้มละลาย หรือ  
(๒) หยุดไม่เดินรถตลอดทั้งสายหรือแต่ตอนหนึ่งตอนใดเกินกว่า ๖ เดือน เว้น  
แต่เมื่อมีพลวัติเกิดขึ้น หรือ

(๓) ไม่ปฏิบัติตามความข้อใดข้อหนึ่งที่กล่าวไว้ในหนังสือพระราชทานพระบรม  
ราชานุญาต หรือไม่ทำการที่จำเป็นเพื่อป้องกันภัยอันตรายแก่ประชาชน หรือ

(๔) ละเลยไม่ทำตามพระราชกำหนดกฎหมายอันเกี่ยวแก่รัฐประศาสน์ หรือ  
การรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่ประชาชน  
ให้เรียกใบอนุญาตคืน แล้วให้ผู้บังคับบัญชาการรถไฟแผ่นดินนำความกราบ  
บังคมทูลพระกรุณา ขอถอนอนุญาตนั้นเสียได้

มาตรา ๑๐๓ ถ้ารัฐบาลมีความประสงค์จะเข้าปกครองยึดถือรถไฟสายใดก่อนสิ้น  
กำหนดอนุญาต รัฐบาลมีอำนาจที่จะเข้ายึดถือได้ในเวลาและตามข้อความดังกล่าวไว้ในหนังสือ  
พระราชทานพระบรมราชานุญาตนั้น ถ้าและในหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตมิได้กล่าว  
ความข้อนี้ไว้ รัฐบาลมีอำนาจเข้ายึดถือปกครองรถไฟได้ในเวลาใดเวลาหนึ่งภายหลังแต่วันที่ได้  
พระราชทานพระบรมราชานุญาตล่วงแล้ว ๒๐ ปี

มาตรา ๑๐๔ ในเมื่อรัฐบาลเข้ายึดถือปกครองรถไฟก่อนสิ้นกำหนดอนุญาตก็ดี  
หรือเมื่อสิ้นกำหนดแล้วก็ดี ให้เข้ายึดถือปกครองบรรดาสสิ่งปลูกสร้าง รถ เครื่องจักร พัสตุและวัตถุ  
อย่างอื่นด้วย

ส่วนที่ดินนั้นให้คิดเงินค่าทำขวัญให้ไม่เกินกว่าราคาของผู้รับอนุญาตได้ซื้อไว้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



## สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      สำนักงาน      หมวดที่ ๒      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
 ว่าด้วยการกำกับตรวจตราของรัฐบาล  
 สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      มาตรา ๑๐๕      บรรดาไฟฟ้าที่ผู้รับอนุญาตได้สร้างหรือจัดการนั้น ให้อยู่ในความ      สำนักงาน  
 กำกับตรวจตราดูแลของกรมรถไฟแผ่นดินตั้งที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และตามข้อความในหนังสือ      สำนักงาน  
 พระราชทานพระบรมราชานุญาตนั้นด้วย      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      มาตรา ๑๐๖<sup>๔</sup>      (ยกเลิก)      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงาน      มาตรา ๑๐๗      สภากรรมการรถไฟมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ      สำนักงาน  
 (๑) ออกความเห็นในเมื่อมีผู้ยื่นเรื่องขออนุญาตสร้างรถไฟ      สำนักงาน  
 (๒) ตรวจสอบข้อความในหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตก่อนที่จะ      สำนักงาน  
 พระราชทาน กับออกความเห็นแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อความนั้นที่จำเป็นตามแต่จะคิดเห็นว่าเป็นการ      สำนักงาน  
 สมควร      สำนักงาน

สำนักงาน      (๓) กำกับตรวจตราดูแลการก่อสร้างรถไฟ เพื่อให้ทราบว่ามีผู้รับอนุญาตจะได้      สำนักงาน  
 กระทำผิดต่อข้อความในหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตนั้นหรือไม่      สำนักงาน

สำนักงาน      (๔) เมื่อผู้รับอนุญาตแจ้งมาให้ทราบว่ามีการก่อสร้างรถไฟสำเร็จบริบูรณ์แล้ว ก่อน      สำนักงาน  
 เปิดทางให้รถเดิน ให้ออกความเห็นว่าการที่จะเปิดทางให้รถเดินนั้นจะมีภัยอันตรายแก่ประชาชน      สำนักงาน  
 หรือไม่      สำนักงาน

สำนักงาน      (๕) เข้าตรวจทางและกำกับตรวจตราการเดินทางได้ทุกเมื่อ เพื่อจะได้ทราบว่าผู้รับ      สำนักงาน  
 อนุญาตได้ปฏิบัติตามความในพระราชบัญญัตินี้ และข้อความในหนังสือพระราชทานพระบรม      สำนักงาน  
 ราชานุญาตนั้นหรือไม่ และเพื่อจะได้ทราบว่าไม่มีเหตุการณ์อันตรายอย่างหนึ่งอย่างใดแก่      สำนักงาน  
 ประชาชน      สำนักงาน

สำนักงาน      (๖) ตรวจสอบและออกความเห็นในเรื่องกฎข้อบังคับที่ผู้รับอนุญาตมีอำนาจ      สำนักงาน  
 ตั้งขึ้นโดยได้อนุมัติจากผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน      สำนักงาน      สำนักงาน

สำนักงาน      (๗) ใต้อาณัติในเรื่องอุบัติเหตุ เพื่อให้ทราบว่าผู้รับอนุญาตจะมีส่วนรับผิดชอบใน      สำนักงาน  
 เหตุนั้นด้วยหรือไม่      สำนักงาน

สำนักงาน      (๘) ตรวจสอบกิจการอันจะต้องแจ้งไปให้ผู้รับอนุญาตทราบว่าทางรถไฟ เครื่องจักร      สำนักงาน  
 หรือรถทั้งหมด หรือแต่ส่วนใดส่วนหนึ่งจะต้องรู้ไม่ให้ใช้อีกต่อไป หรือจะต้องซ่อมแซมเสียให้      สำนักงาน  
 ก่อน      สำนักงาน      สำนักงาน

สำนักงาน      (๙) ตรวจสอบผังรายการก่อสร้างหรือแบบที่คิดจะสร้าง ซึ่งผู้รับอนุญาตยื่นขึ้นมา      สำนักงาน  
 ขออนุญาตทำการซ่อมแซมเปลี่ยนแก้ไขหรือขยายทางรถไฟ หรือขยายเขตที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง      สำนักงาน  
 เครื่องจักรหรือรถ      สำนักงาน

<sup>๔</sup> มาตรา ๑๐๖ ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวงแก้ไขเพิ่มเติม  
 พุทธศักราช ๒๔๗๕

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
**มาตรา ๑๐๘** สภากรรมการรถไฟมีอำนาจแจ้งความไปให้ผู้รับอนุญาตทราบและ  
 บังคับให้ทำการดังต่อไปนี้ได้ภายในเวลาอันสมควร คือ

(๑) ให้งดเว้นใช้การ หรือซ่อมแซมแก้ไขทางรถไฟ เครื่องจักรหรือรถทั้งหมด  
 หรือแต่ส่วนใดส่วนหนึ่งให้เรียบร้อย

(๒) ให้ใช้คนที่สามารถทำการเดินรถ และให้รักษารถไฟมิให้เป็นอันตราย  
 (๓) ให้ทำรั้วกันตามทางรถไฟในที่ที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อความปราศภัยแห่ง

ประชาชน  
 (๔) ให้ปฏิบัติกรตามความในภาคที่ ๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกรมรถไฟ  
 แผ่นดินจำต้องกระทำเพื่อรักษาประโยชน์และความปราศภัยแห่งประชาชน และเพื่อรักษาความ  
 เรียบร้อยในเรื่องจัดการรถไฟด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
**มาตรา ๑๐๙** สภากรรมการรถไฟมีอำนาจออกกฎข้อบังคับที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อ  
 ระเบียบหรือลดหย่อนภัยอันตรายอันพึงเกิดขึ้นแก่กิจการของรถไฟ เช่น กำหนดให้มีเครื่องห้ามล้อ  
 และโคมไฟ ว่าด้วยสถานที่ตั้งสำนักงาน และโรงเรือนริมทางรถไฟ กำหนดให้รถเดินเร็วหรือช้า  
 กำหนดจำนวนผู้โดยสารและอื่น ๆ

กฎข้อบังคับนี้เมื่อผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดินได้ลงนามและแจ้งไปให้ผู้รับอนุญาต  
 ทราบแล้ว ให้ใช้บังคับผู้รับอนุญาตได้ทีเดียว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
**มาตรา ๑๑๐** ผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน พึงตั้งอาณาบาลรถไฟไปประจำทุกสถานี  
 ที่สำคัญและให้ผู้รับอนุญาตจัดหาสำนักงานที่ทำการให้ตามสมควร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
**มาตรา ๑๑๑** กรมการรถไฟ หรืออาณาบาลรถไฟทุกคนมีอำนาจดังต่อไปนี้เพื่อ  
 รักษาการให้เป็นไปตามหน้าที่ คือ

(๑) เข้าตรวจตราทางรถไฟ ที่ดินรถไฟ สิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักรหรือของผู้รับ  
 อนุญาต

(๒) เรียกผู้ทำการก่อสร้างหรือผู้จัดการรถไฟคนใดคนหนึ่งมาไต่ถาม

(๓) สั่งให้ผู้รับอนุญาตส่งบรรทุกสมุดหนังสือ และเอกสารสำคัญซึ่งเห็นเป็นการ  
 จำเป็น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
**มาตรา ๑๑๒** ผู้รับอนุญาตจำต้องออกใบเบิกทางให้แก่กรมการรถไฟ อาณา  
 บาลรถไฟและบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดินได้ตั้งให้ไปตรวจ เพื่อเข้าออกในที่ดิน  
 รถไฟและเพื่อไปบนรถจักรหรือรถโดยสารได้เป็นพิเศษโดยมิต้องเสียค่าโดยสาร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
**มาตรา ๑๑๓** ผู้รับอนุญาตจำต้องทำบัญชีอันแท้จริงจดเงินรายรับประจำวันอัน  
 เป็นเงินค่าโดยสาร ค่าบรรทุกครุภาระ ค่าบรรทุกห่อวัตถุ หรือสินค้า และเก็บรักษาบัญชีนั้นไว้



## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๑๔ ผู้รับอนุญาตจำต้องยื่นบัญชีทุกครึ่งปีต่อสภากรรมการรถไฟแสดงยอดรายรับและรายจ่ายเงินทุกประเภท พร้อมกับบัญชีงบดุลซึ่งผู้อำนวยการและผู้ตรวจสอบบัญชีได้ลงนามรับรองว่าถูกต้อง

กรมรถไฟแผ่นดินพึงตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือกว่านั้น แต่มิให้เกินกว่า ๓ คน เพื่อตรวจสอบบัญชี

มาตรา ๑๑๕ ผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดินมีอำนาจร้องขอต่อเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมให้ตั้งผู้ตรวจการคนหนึ่งหรือกว่านั้นไปตรวจสอบสอดส่องในแผนกการเงินของผู้รับอนุญาตแล้วให้ทำรายงานเสนอ

เมื่อได้ตั้งผู้ตรวจสอบสอดส่องดังนี้แล้ว ผู้รับอนุญาตจำต้องปฏิบัติตามข้อความที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะเข้าหุ้นส่วนและบริษัทว่าด้วยอำนาจตรวจสอบกิจการบริษัทนั้น

มาตรา ๑๑๖ สภากรรมการรถไฟมีอำนาจสั่งให้ผู้รับอนุญาตส่งบัญชีอัตราค่าโดยสารอัตราค่าระวางบรรทุกครุภาระ ท่อวัตถุและสินค้าที่คงใช้อยู่ กำหนดอัตรานี้ถ้าเปลี่ยนแปลงเมื่อใด ให้แจ้งความไปให้สภากรรมการรถไฟทราบทุกครั้ง

มาตรา ๑๑๗ สภากรรมการรถไฟมีอำนาจสั่งให้ผู้รับอนุญาตย้ายหรือเปลี่ยนทางรถไฟหรือกิจการที่เกี่ยวกับการเดินรถในเวลาใดเวลาหนึ่งได้ทุกเมื่อ เมื่อเห็นว่าจำเป็นหรือเป็นการสมควรเพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชน ในเรื่องเช่นนี้ ถ้าผู้รับอนุญาตได้กระทำครบถ้วนตามคำสั่งนั้นแล้ว เมื่อมีการเสียหายเกิดขึ้น ก็ให้คิดค่าทำขวัญให้แก่ผู้รับอนุญาตตามที่ได้เสียไปนั้น

มาตรา ๑๑๘ เมื่อสภากรรมการรถไฟออกคำสั่งให้ผู้รับอนุญาตทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องครบถ้วนตามคำสั่งนั้นแล้ว สภากรรมการมีอำนาจ

(๑) ห้ามการเดินรถไฟตามส่วนที่เห็นสมควรแก่การรักษาความปลอดภัยแห่งประชาชน

(๒) สั่งให้คนงานหรือผู้แทนของกรมรถไฟแผ่นดินไปทำกิจการตามที่ต้องการให้ทำนั้น แล้วคิดเอาค่าใช้จ่ายแก่ผู้รับอนุญาต

มาตรา ๑๑๙ ถ้าผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของสภากรรมการรถไฟ เมื่อผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดินเป็นโจทก์นำคดีมาฟ้องต่อศาลให้ลงโทษปรับผู้รับอนุญาตเป็นพินัยไม่เกินกว่าวันละ ๑๐๐ บาททุก ๆ วัน ตามจำนวนวันที่ละเลยมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายนั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      **หมวดที่ ๓**      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
**ว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดิน การก่อสร้าง**  
 สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      **การบำรุง วิธีจัดการ และการบรรทุกส่ง**      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      **มาตรา ๑๒๐**      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
**ห้ามมิให้ลงมือทำการก่อสร้าง หรือทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง**  
**ก่อนที่ได้รับหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาต**      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      **มาตรา ๑๒๑**      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
**เมื่อผู้รับอนุญาตได้รับหนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาต**  
**แล้ว จะจัดหาที่ดินและสิ่งทวียมทรัพย์อย่างอื่นที่จำเป็นสำหรับการก่อสร้างทางรถไฟได้ แต่ให้พึง**  
**เข้าใจว่า**      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      (๑)      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
**ถ้าที่ดินหรือสิ่งทวียมทรัพย์อย่างอื่นเป็นของเอกชน ต้องร้องขอมาทางกรม**  
**รถไฟแผ่นดินให้ช่วยจัดหาซื้อให้ตามข้อบังคับว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดินเพื่อสร้างทางรถไฟนั้น**  
 สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      (๒)      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
**ถ้าที่ดินหรือสิ่งทวียมทรัพย์อย่างอื่นเป็นของหลวงที่หวงห้ามไว้ให้ถือว่าผู้รับ**  
**อนุญาตเป็นผู้เช่าที่หลวงนั้นตลอดเวลาที่ได้รับอนุญาต โดยต้องเสียค่าเช่าตามอัตราที่วางไว้ใน**  
**หนังสือพระราชทานพระบรมราชานุญาตนั้น**      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      **มาตรา ๑๒๒**      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
**เมื่อกรมรถไฟแผ่นดินเป็นผู้จัดหาซื้อที่ดินหรือสิ่งทวียมทรัพย์**  
**อย่างอื่นแทนผู้รับอนุญาตตั้งวามานั้น ให้กรมรถไฟแผ่นดินใช้ข้อบังคับว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดิน**  
**ดังกล่าวไว้ในภาคที่ ๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้**  
 สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      **แต่ในเรื่องนี้**      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
 (๑)      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
**ผู้รับอนุญาตต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย ค่าทำขวัญ หรือเงินค่าผลประโยชน์ใน**  
**การที่จัดหาซื้อทรัพย์สินนั้น ส่วนเงินที่จะต้องวางตามข้อความในพระราชบัญญัตินี้ผู้รับอนุญาตต้อง**  
**เป็นผู้วางด้วยทั้งสิ้น**      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      (๒)      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
**ผู้รับอนุญาตมีสิทธิที่จะตั้งผู้แทนไปเป็นกรรมการจัดหาซื้อที่ดินคนหนึ่ง และ**  
**เมื่อเห็นว่าเป็นการสะดวกที่จะจัดการในเรื่องหาซื้อที่ดินสถานใด ก็ให้ทำรายงานเสนอต่อสภา**  
**กรรมการรถไฟ**      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      (๓)      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
**กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิ่งทวียมทรัพย์อย่างอื่นที่จัดหาซื้อขึ้นนั้น จะตกมาเป็น**  
**ของผู้รับอนุญาตต่อเมื่อผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นได้จัดการโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้รับอนุญาตโดย**  
**ถูกต้องตามวิธีที่กฎหมายบังคับไว้ในกรณี มิฉะนั้นอย่าให้ถือว่ากรรมสิทธิ์ได้เปลี่ยนมือกันเลย**  
 สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      **มาตรา ๑๒๓**      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
**เมื่อผู้รับอนุญาตได้ซื้อหรือเช่าที่ดินแห่งใดไว้แล้วก็ตี ทานว่าผู้รับ**  
**อนุญาตไม่มีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งในแร่หรือโลหะธาตุต่าง ๆ หรือป่าไม้ซึ่งมีอยู่ในที่ดินหรือภายใต้**  
**พื้นดินนั้น หรือในการจับสัตว์น้ำนั้นเลย**      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      **มาตรา ๑๒๔**      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
**ถ้าในเวลาก่อสร้างทางรถไฟ ผู้รับอนุญาตมีความปรารถนาจะเปลี่ยน**  
**ทางรถไฟเปลี่ยนทางโค้ง เปลี่ยนระดับทาง หรือเปลี่ยนแปลงแนวทางอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผิดไป**  
 สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จากแบบเดิมที่ยื่นไว้ ผู้รับอนุญาตต้องยื่นแบบและรายการละเอียดที่คิดจะเปลี่ยนแปลงนั้นต่อสภากรรมการรถไฟก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงทำการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ได้

มาตรา ๑๒๕ ในการก่อสร้างรถไฟ ผู้รับอนุญาตไม่มีสิทธิที่จะเปลี่ยนไปทำการก่อสร้างอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นแทนอุโมงค์ โค้งคูกา หรือทางที่ยกสูงพื้นพื้นระดับด้วยคูกาหรือเสาให้ผิดไปจากแบบ เว้นไว้แต่จะได้รับการอนุญาตจากสภากรรมการรถไฟก่อน

มาตรา ๑๒๖ ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตเปิดรถไฟตลอดทั้งสายหรือแต่ส่วนใดส่วนหนึ่ง เพื่อรับส่งคนโดยสารหรือเพื่อรับบรรทุกสินค้า เว้นไว้แต่

- (๑) จะได้แจ้งความให้สภากรรมการรถไฟทราบล่วงหน้า ๑ เดือน และ
- (๒) การที่จะเดินรถนั้นผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดินได้มีความเห็นชอบ และได้ให้อนุมัติเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้รับอนุญาตแล้ว

มาตรา ๑๒๗ เมื่อผู้รับอนุญาตมีความปรารถนาที่จะทำการซ่อมแซมขนาดใหญ่ หรือจะทำการเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมสิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักร หรือการช่างอย่างอื่นอันเป็นการสำคัญ ให้ยื่นรายงานการนั้น ๆ และส่งแบบกับงบประมาณไปยังสภากรรมการรถไฟเพื่อขออนุมัติก่อน

มาตรา ๑๒๘ ผู้รับอนุญาตมีอำนาจตั้งกฎข้อบังคับหรืออัตราค่าระวางบรรทุกที่เห็นจำเป็นเพื่อความปราศภัยแก่ประชาชน และเพื่อความสะดวกในการเดินรถ แต่กฎข้อบังคับหรือกำหนดอัตราค่าระวางบรรทุกนั้นต้องเสนอต่อสภากรรมการรถไฟก่อน ต่อเมื่อผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดินได้ให้อนุมัติและลงนามเป็นหลักฐานแล้ว จึงจะนับว่าใช้ได้

มาตรา ๑๒๙ ถ้าอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขต้องการให้ผู้รับอนุญาตคนใดรับส่งถุงเมล์ผู้รับอนุญาตนั้นต้องรับเป็นธุระจัดการให้ ส่วนค่ารับส่งนั้น สุดแล้วแต่สภากรรมการรถไฟจะสั่งอนุญาตและกำหนดอัตราให้

มาตรา ๑๓๐ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้ร้องขอมา ผู้รับอนุญาตจำเป็นต้องเป็นธุระจัดการรับส่งทหารบก ทหารเรือ หรือตำรวจพระนครบาล ตำรวจภูธร หรือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนั้น

การรับส่งนั้นให้รับส่งบรรดาของใช้ พัสดุ อาวุธปืน กระสุนดินดำ และสัมภาระของเจ้าพนักงานนั้น ๆ ด้วย

มาตรา ๑๓๑ เมื่อมีการจุกเงินเกิดขึ้นอันเกี่ยวกับความมั่นคงภายนอกหรือภายในแห่งพระราชอาณาจักร รัฐบาลมีอำนาจสั่งทางเสนาบดีกระทรวงกลาโหมให้เข้ายึดถือปกครองทางรถไฟทั้งสายหรือแต่ส่วนใดส่วนหนึ่ง พร้อมทั้งเครื่องประกอบทางรถไฟ รถและสรรพพัสดุของผู้รับอนุญาตได้ชั่วคราว ตามที่จะเห็นสมควร



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
หมวดที่ ๕  
ว่าด้วยความปราศรัยแก่ประชาชน  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      มาตรา ๑๓๖      บพัญญัติในส่วนที่ ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ว่าด้วยความปราศรัย  
แห่งประชาชนนั้น ให้ฟังอนุโลมใช้บังคับแก่รถไฟผู้รับอนุญาตได้ตามสมควรแก่บทนั้น ๑

สำนักงาน      มาตรา ๑๓๗      อาณาบาลรถไฟซึ่งผู้บัญชาการได้ตั้งขึ้นนั้นมีอำนาจและหน้าที่อย่าง  
เดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ว่าด้วยจัดวางการทั่วไป

สำนักงาน      ในขณะทีอาณาบาลรถไฟไม่ได้อยู่ประจำการนั้น ให้นายสถานีและพนักงานกำกับ  
รถไฟของผู้รับอนุญาตหรือผู้แทน เมื่อกระทำการตามหน้าที่นั้น มีอำนาจและหน้าที่อย่างเดียวกัน  
กับอาณาบาลรถไฟทุกประการ      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงาน      มาตรา ๑๓๘      นายหรือพลตำรวจพระนครบาล และนายหรือพลตำรวจภูธร เมื่อ  
กระทำการตามหน้าที่มีอำนาจเข้าออกในที่ดินรถไฟและขึ้นบนรถไฟได้ทุกเมื่อ เพื่อรักษาความ  
เรียบร้อยแก่ประชาชน      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงาน      มาตรา ๑๓๙      เมื่อได้อนุญาตให้ผู้รับอนุญาตวางรางรถไฟไปบนทางหลวงแห่งใด  
ผู้รับอนุญาตต้องใช้สิทธินั้นด้วยความระมัดระวังเพื่อให้บุคคลหรือยานต่าง ๆ ผ่านไปมา  
ในทางหลวงนั้น ได้โดยสะดวกและปราศจากภัยอันตราย ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎข้อบังคับว่า  
ด้วยการไปมาในทางหลวงนั้นด้วย      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

ส่วนที่ ๗

ว่าด้วยรถไฟที่ตัดกรรม

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา      สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๔๐ รถไฟที่ตัดกรรมนั้นคือรถไฟที่ห้างหรือบริษัทซึ่งประกอบตัดกรรมหรือพาณิชย์กรรมได้สร้างขึ้นไว้ใช้เฉพาะแต่รับส่งคนงานและบรรทุกสิ่งของที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือสิ่งประดิษฐ์ขึ้น กับสิ่งอื่น ๆ ที่จำเป็นจะต้องใช้สำหรับกิจการนั้น ๆ

ห้ามมิให้เรียกหรือรับค่าโดยสารหรือค่าระวางบรรทุกสินค้าแต่อย่างหนึ่งอย่างใดเป็นอันขาด

มาตรา ๑๔๑ รถไฟที่ตัดกรรมนั้นมี ๒ อย่าง คือ

(๑) รถไฟที่ตัดกรรมที่เดินเฉพาะแต่ภายในบริเวณที่ดินอันเป็นที่ประกอบการของห้างหรือบริษัทเท่านั้นอย่างหนึ่ง และ

(๒) รถไฟที่ตัดกรรมที่เดินอยู่ทั้งภายในและภายนอกบริเวณที่ดินอันเป็นที่ประกอบการของห้างหรือบริษัทนั้นอีกอย่างหนึ่ง

มาตรา ๑๔๒ ห้ามมิให้เปลี่ยนประเภทรถไฟที่ตัดกรรมมาเป็นรถไฟผู้รับอนุญาตเว้นแต่จะได้ยื่นเรื่องขออนุญาตก่อนและทั้งได้รับอนุญาตตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๔๓ รถไฟที่ตัดกรรมที่เดินเฉพาะแต่ในบริเวณที่ดินอันเป็นที่ประกอบการของห้างหรือบริษัทนั้น จะสร้างขึ้นได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ แต่ห้ามมิให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองนั้นออกใบอนุญาตให้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติของกรมรถไฟแผ่นดินก่อน

ในการนี้ ให้ห้างหรือบริษัทนั้นยื่นแผนที่แสดงเขตแดนผังและงบประมาณสำหรับรถไฟที่คิดจะสร้างขึ้นนั้นไว้ ณ ที่ว่าการของเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่พร้อมทั้งสำเนาอีกสำรับหนึ่งเพื่อนำเสนอต่อสภากรรมการรถไฟด้วย

ถ้าในเวลาใดเวลาหนึ่ง ห้าง หรือบริษัทนั้นมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงทางให้ผิดไปจากที่วางไว้เดิม ให้แจ้งความประสงค์ที่จะเปลี่ยนนี้แก่เจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ให้ทราบก่อน ต่อเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะจัดทำกรนั้นต่อไปได้

มาตรา ๑๔๔ บทบัญญัติในกฎหมายนี้ว่าด้วยรถไฟผู้รับอนุญาตให้พึงอนุโลมใช้บังคับแก่รถไฟที่ตัดกรรมที่เดินทั้งภายในและภายนอกบริเวณที่ดินอันเป็นที่ประกอบการของห้างหรือบริษัทนั้นได้ ตามสมควรแก่บทนั้น ๆ

แต่ว่ารถไฟที่ตัดกรรมที่เดินทั้งภายในและภายนอกบริเวณที่ดินอันเป็นที่ประกอบการของห้างหรือบริษัทนั้น ถ้าหากใช้ลากเข็นด้วยแรงคนหรือแรงสัตว์และเดินบนทางชั่วคราวเพื่อกิจการชั่วคราวมีกำหนดไม่เกินสองปี และมีได้มีการบังคับซื้อที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นไว้ ทำนให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้อันว่าด้วยรถไฟที่ตัดกรรม

สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด

ที่เดินเฉพาะภายในบริเวณที่ดินอันเป็นที่ประกอบการของห้างหรือบริษัทนั้นเป็นบทบังคับ คำร้อง  
ขออนุญาตสร้างและเดินรถไฟชนิดนี้ และคำร้องขออนุญาตใช้ที่หลวงชั่วคราว เพื่อประโยชน์แห่ง  
การนั้น ท่านให้ยื่นต่อสมุหเทศาภิบาลเพื่อให้เห็นความเห็นแล้วส่งต่อไปยังสภากรรมการรถไฟ  
สภากรรมการรถไฟมีอำนาจที่จะส่งอนุญาตตามคำร้องโดยกำหนดให้เสียค่าเช่าในการใช้ที่หลวง  
ชั่วคราว และกำหนดเงื่อนไขเพื่อรักษาประโยชน์ของบุคคลภายนอก และความปลอดภัยแห่ง  
ประชาชนตามแต่จะเห็นควร การให้อนุญาตนั้นท่านว่าจะให้ได้ต่อเมื่อสมุหเทศาภิบาลได้แสดง  
ความเห็นว่าควรให้อนุญาตเท่านั้น<sup>๕</sup>

ถ้าสภากรรมการรถไฟสั่งยกคำร้องเสีย เพราะเหตุรถไฟนั้นมีได้อยู่ในความหมาย  
ของวรรค ๒ แห่งมาตรานี้ไซ้ ท่านว่าการที่สั่งยกคำร้องเสียนั้นไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้ร้องในอัน  
ที่จะดำเนินการตามความในวรรค ๑<sup>๖</sup>

มาตรา ๑๔๕ ถ้าห้างหรือบริษัทใดที่ได้รับอนุญาตให้สร้างและใช้รถไฟตัดกรรม  
บังอาจรับส่งคนโดยสารหรือรับบรรทุกสินค้าของผู้อื่นโดยคิดเอาค่าโดยสารและค่าระวางบรรทุกก็  
ดี หรือไม่ปฏิบัติตามความในหนังสืออนุญาตข้อใดข้อหนึ่งก็ดี ท่านว่าห้างหรือบริษัทนั้นมี  
ความผิดต้องระวางโทษให้ปรับเป็นพินัยไม่เกินกว่า ๑,๐๐๐ บาททุก ๆ ครั้งที่ทำผิดนั้น

สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด
สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด
สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด
สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด
สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด
สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด
สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด
สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด
สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด
สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด	สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด

<sup>๕</sup> มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งวงการรถไฟและทางหลวงแก้ไข  
เพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (ฉบับที่ ๒)

<sup>๖</sup> มาตรา ๑๔๔ วรรคสาม เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งวงการรถไฟและทางหลวงแก้ไข  
เพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (ฉบับที่ ๒)

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา      ภาคที่ ๓      สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ว่าด้วยทางหลวงและทางราษฎร์

มาตรา ๑๔๖ ทางหลวงนั้นท่านจัดแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ  
(๑) ทางหลวงของแผ่นดิน ซึ่งกรมทางเป็นเจ้าของที่ก่อสร้างและบำรุงรักษาใน  
นามรัฐบาลประเภทหนึ่ง และ

(๒) ทางหลวงของมณฑล ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายมณฑลได้สร้างขึ้นและบำรุงรักษา โดย  
ได้รับอนุมัติจากกรมทางอีกประเภทหนึ่ง

นอกจากทางหลวงที่กล่าวแล้วนี้ ยังมีทางราษฎร์ที่พวกราษฎรในตำบลนั้นได้สร้าง  
ขึ้นและบำรุงรักษา

กรมทางมีอำนาจที่จะรับเอาทางหลวงของมณฑลหรือทางราษฎร์มาขึ้นอยู่ในกรม  
ทาง และยกขึ้นเป็นทางหลวงของแผ่นดิน หรือจะลดชั้นทางหลวงของแผ่นดินลงเป็นทางหลวงของ  
มณฑลหรือทางราษฎร์ก็ได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๑๔๗ กรมทางมีอำนาจที่จะดำริการเสมอทุกปีว่า

(๑) ควรสร้างทางหลวงของแผ่นดินสายใด หรือแต่ส่วนใดบ้าง  
(๒) ควรจัดบำรุงด้วยวิธีใด เพื่อให้ทางหลวงของแผ่นดินที่มีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น

มาตรา ๑๔๘ ทางหลวงของแผ่นดินนั้น ให้นายช่างและคนงานในกรมทาง  
ก่อสร้างและบำรุงรักษา

มาตรา ๑๔๙ เมื่อได้ปรึกษาหารือกับกรมทางแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายมณฑลมี  
อำนาจที่จะดำริการดังต่อไปนี้ว่า

(๑) ควรสร้างทางหลวงของมณฑลสายใด หรือแต่ส่วนใดภายในเขตมณฑลนั้น  
(๒) ควรจัดบำรุงทางด้วยวิธีใดเพื่อให้ทางหลวงของมณฑลที่มีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น

มาตรา ๑๕๐ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายมณฑลได้ร้องขอมา กรมทางมีอำนาจที่จะตั้งนาย  
ช่างออกไปเพื่อแนะนำและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ฝ่ายมณฑลตามแต่กรมทางจะเห็นควร

มาตรา ๑๕๑ การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางราษฎร์นั้น ให้อยู่ในความกำกับ  
ตรวจตราของนายอำเภอ

มาตรา ๑๕๒ เมื่อทางหลวงของแผ่นดินหรือทางหลวงของมณฑลสายใดผ่านไป  
ในจังหวัด เมืองหรือหมู่บ้าน กรมทางจะเข้าจัดการบำรุงรักษาทางสายนั้นก็ได้ ถ้าดำริเห็นเป็นการ  
สมควรเพื่อประโยชน์แก่ชนทั่วไป แต่ส่วนค่าบำรุงรักษานั้นอาจจะเรียกจากสุขาภิบาลแห่งท้องที่  
ทางผ่านไปนั้นได้



## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๕๓ บรรดาเรื่องราวที่เกี่ยวกับทางหลวงของแผ่นดินขนาดกว้างยาว รายละเอียดชนิดการก่อสร้าง และการบำรุงรักษา กับเลขหมายประจำทางพร้อมด้วยแผนที่ทางหลวงทุกสายนั้น ให้เก็บรักษาไว้ที่กรมทาง

ส่วนเรื่องเกี่ยวกับทางหลวงของมณฑลนั้น ให้เก็บรักษาไว้ ณ ศาลารัฐบาลมณฑล และให้ส่งสำเนาเรื่องทางหลวงของมณฑลและแผนที่เข้ามายังกรมทางปีละครั้ง

มาตรา ๑๕๔ ห้ามมิให้ยกเอากำหนดอายุความขึ้นต่อสู้สิทธิของแผ่นดินในเรื่องที่ดินซึ่งเป็นทางหลวง กับห้ามมิให้ยึดที่ดินนั้น

มาตรา ๑๕๕ เมื่อเห็นเป็นการจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแนวทางเกวียนสายใดสายหนึ่งซึ่งอยู่ในประเภททางหลวงของแผ่นดินหรือทางหลวงของมณฑล ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายมณฑลจัดทำไป แต่ถ้าเป็นทางหลวงของแผ่นดิน ให้รายงานแจ้งเหตุการณ์ละเอียดเข้ามายังกรมทางโดยพลัน

มาตรา ๑๕๖ ในการก่อสร้างหรือเปลี่ยนแปลงทางหลวงสายใด ถ้าต้องการที่ดินหรือสิ่งสิทธิประโยชน์อย่างอื่นซึ่งไม่ใช่เป็นของแผ่นดิน ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดหาซื้อทรัพย์สินนั้นได้ บทบัญญัติว่าด้วยการจัดหาซื้อที่ดินดังกล่าวไว้ในภาค ๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้พึงอนุโลมใช้บังคับได้ตามสมควรแก่บทนั้น ๆ แต่ถ้าเป็นทางหลวงของมณฑล ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายมณฑลมีอำนาจตั้งผู้แทนคนหนึ่งเป็นกรรมการจัดหาซื้อที่ดินนั้นได้

มาตรา ๑๕๗ บทบัญญัติว่าด้วยการก่อสร้างและการบำรุงดังกล่าวไว้ในภาค ๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้พึงอนุโลมใช้บังคับแก่ทางหลวงได้ตามสมควรแก่บทนั้น ๆ

มาตรา ๑๕๘ เจ้าหน้าที่ผู้รักษาทางหลวงมีอำนาจแจ้งความแก่เจ้าของที่ดิน หรือสิ่งสิทธิประโยชน์อื่นตามริมทางหลวงนั้นว่า

(๑) ห้ามมิให้ขุดหรือถมร่อง คู บ่อน้ำ สระน้ำ หรือหลุมภายในระยะ ๖ เมตรจาก

ขานเขื่อนหรือขอบทางหลวง  
(๒) ให้ตัดรานกิ่งหรือตัดโค่นต้นไม้ รื้อต้นไม้ลงเป็นครั้งคราวตามแต่ชายข้างบำรุงทางจะสั่ง เพื่อมิให้เป็นเครื่องกีดขวางต่อการไปมาหรือเป็นอันตรายต่อทางหลวง  
ถ้าเจ้าของที่ดินคนใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งแจ้งความของเจ้าหน้าที่นั้นแล้ว ให้เจ้าหน้าที่นั้น มีอำนาจให้คนงานของตนจัดการทำเสียเองได้ตามที่เห็นว่าจำเป็น

มาตรา ๑๕๙ กรมทางมีอำนาจส่งพนักงานไปตรวจทางหลวงของมณฑลและทางราชบุรี แล้วทำรายงานเสนอว่าทางเหล่านั้นเป็นอยู่อย่างไร และการบำรุงรักษาทางนั้นเป็นสถานใด กับออกความเห็นว่าจะเปลี่ยนทางนั้นเป็นประเภทใดได้

มาตรา ๑๖๐ กรมทางมีอำนาจออกกฎข้อบังคับตามที่เห็นว่าจำเป็นในข้อต่อไปนี้  
คือ

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๑) ว่าด้วยลำดับชั้นทางหลวงควรแบ่งออกเป็นถนน ทางเกวียน ทางต่าง  
ทางเดิน ฯลฯ ตามแต่สภาพแห่งการค้าขาย หรือการไปมาในทางนั้น ๆ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒) ว่าด้วยพันธะของเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ริมทางหลวง  
นั้นที่จะไม่ขุดถมที่หรือตัดโค่นต้นไม้ที่อยู่ริมทาง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๓) ว่าด้วยระเบียบการที่ประชาชนพึงใช้ทางหลวงกับข้อบังคับสำหรับทางและ  
การไปมา เพื่อรักษาทางนั้นไว้ให้ได้อยู่คงที่ และเพื่อมิให้มีอันตรายต่อประชาชนในการไปมา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๔) ว่าด้วยวิธีปิดประกาศแจ้งความ เครื่องหมายบอกทาง และหลักหมาย  
ระยะทาง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๑๖๑ ผู้ใดกระทำความผิดดังกล่าวต่อไปนี้ ให้ลงโทษฐานลหุโทษตามที่  
บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เว้นไว้แต่การกระทำเช่นนั้นประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่า  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้แล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๑) ผู้ใดกระทำการโดยเจตนาขัดขวางต่อพนักงานในเวลาที่ทำการตามหน้าที่ก็ดี  
หรือกระทำการขัดขวางผู้มีหน้าที่อื่นชอบด้วยกฎหมายในการรังวัดก่อสร้างหรือบำรุงทางหลวงก็ดี  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือถอนหมุดหลักที่ปักไว้ในดิน หรือลบเลือนทำลายเครื่องหมายใด ๆ ที่ทำไว้สำหรับกิจการนั้น  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๆ ก็ดี ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษชั้น ๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒) ผู้ใดมิได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมายบังอาจขุดชนดิน ทลาย ดิน ภูเขา  
ต้นไม้ หรือวัตถุสิ่งอื่นไปจากมูลดิน คู สะพาน เขื่อนสะพาน ทางระบายน้ำหรือกำแพงเขื่อน หรือ  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำความเสียหายแก่ทางหลวงอย่างหนึ่งอย่างใด ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษ  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ชั้น ๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๓) ผู้ใดมิได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย เปลี่ยนทางน้ำหรือวางน้ำด้วยความ  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เจตนา หรือทำทันทันคูหรือทางระบายน้ำได้สะพาน หรือกั้นทางน้ำโดยวิธีอย่างใด ๆ อัน  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นเหตุที่อาจให้เกิดเสียหายแก่ทางหลวงได้ ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษชั้น  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๔) ผู้ใดลากไถ คราด หรือเครื่องมืออย่างอื่นไปตามทางหลวงก็ดีหรือผ่านข้าม  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ไปอันเป็นเหตุที่อาจทำให้ถนนเป็นรอยหรือขูดเป็นหลุมเป็นบ่อโดยมิได้ใช้ความระมัดระวังตามที่  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมทางได้กำหนดไว้ก็ดี ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษชั้น ๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๕) ผู้ใดรื้อถอนหลัก เสาหรือเครื่องหมายบอกทาง เครื่องหมายชี้หนทางและ  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บอกระยะทางก็ดี หรือทำลายหรือทำให้เสียหายก็ดี ท่านว่ามีความผิดฐานลหุโทษ ต้องระวาง  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โทษชั้น ๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๖) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของกรมทางว่าด้วยพันธะของเจ้าของที่ดิน  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่อยู่ริมทางหลวงหรือระเบียบว่าด้วยการใช้ทางหลวง ท่านว่ามีความ  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผิดฐานลหุโทษ ต้องระวางโทษชั้น ๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๑๖๒ เมื่อผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษเพียงแต่ปรับเป็นพินัยสถานเดียว  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ท่านว่าพนักงานที่กรมทางได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อฟ้องร้องคดีนั้น มีอำนาจประนีประนอมยอมความได้







ภาคผนวก ข

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานพระราชบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
การรถไฟแห่งประเทศไทย  
สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๕๕ สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
ในพระปรมาภิไธย

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช  
อาณัติวัต กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร  
สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
ให้ไว้ ณ วันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕  
เป็นปีที่ ๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยขึ้นเป็นเอกเทศ

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
พระมหากษัตริย์ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา จึงมีพระบรมราชโองการ  
สำนักงานให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย  
พ.ศ. ๒๕๕๕”

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุ  
เบกษาเป็นต้นไป

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่น ซึ่งขัดหรือแย้งกับบท  
แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้  
“การรถไฟแห่งประเทศไทย” หมายความว่า การรถไฟซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม  
พระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการของการรถไฟแห่งประเทศไทย  
“ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมี  
อำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๘/ตอนที่ ๕๐/ฉบับพิเศษ หน้า ๔/๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หมวด ๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## การจัดตั้ง ทุน และเงินสำรอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการรถไฟขึ้น เรียกว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๑) รับโอนกิจการของกรมรถไฟจากกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒) จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟ เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟและธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๗ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๘ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยตั้งสำนักงานใหญ่ในจังหวัดพระนครและจะตั้งสาขาหรือผู้แทนขึ้น ณ ที่อื่นใดในราชอาณาจักรก็ได้ และจะตั้งสาขาหรือผู้แทนขึ้น ณ ต่างประเทศในเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีก็ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๙<sup>๖</sup> ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๑) สร้าง ซ่อม ซ้ำง รับจ้าง จัดหา จำหน่าย แลกเปลี่ยน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒) ซื้อ จัดหา เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ถูกรวมสิทธิ์ ครอบครอง อาศัย ให้อาศัย จำหน่าย แลกเปลี่ยน และดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๓) กำหนดอัตราค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ และจัดระเบียบเกี่ยวกับวิธีชำระค่าภาระดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๔) จัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย การใช้รถไฟ บริการ และความสะดวกต่างๆ ของกิจการรถไฟ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๕) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน ลงทุน ร่วมลงทุน หรือออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๖) รับส่งเงินทางรถไฟ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๗) รับขนส่งคนโดยสาร สินค้า พัสดุภัณฑ์ และของอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๖ มาตรา ๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๕



## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๘) ดำเนินกิจการโรงแรมและภัตตาคาร รวมตลอดถึงกิจการอื่นอันเป็น  
อุปกรณ์แก่กิจการโรงแรมหรือภัตตาคาร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๙) จัดบริการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกิจการรถไฟ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๑๐)<sup>๓</sup> จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กิจการรถไฟและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกิจการรถไฟ ทั้งนี้ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด  
ดังกล่าวจะมีคนต่างตัวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างตัวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ  
สิบเก้าของทุนจดทะเบียนของบริษัทนั้นไม่ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๑๑)<sup>๔</sup> เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน  
จำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๑๐ ให้โอนทรัพย์สินและหนี้ทั้งสิ้นของกรมรถไฟให้แก่การรถไฟแห่ง  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๑๑ ให้จ่ายเงิน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท จากงบประมาณรายจ่ายสามัญของ  
สำนักงาน กรมรถไฟประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๙๕ กับเงินทั้งหมดในงบประมาณรายจ่ายสามัญของ  
สำนักงาน กิจการรถไฟในงบเงินกองทุนพัฒนาเศรษฐกิจและงบการรถไฟประจำปีงบประมาณ พ.ศ.  
๒๔๙๕ ให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๑๒ ทุนประเดิมของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้ประกอบด้วย

(๑) สินทรัพย์ที่รับโอนมาจากการรถไฟเมื่อได้หักหนี้สินออกแล้ว

(๒) เงินที่ได้รับตามมาตรา ๑๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๑๓ ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบ  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แห่งการบังคับคดี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๑๔ บรรดาคดี การสอบสวน หรือการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการซึ่ง  
สำนักงาน กรมรถไฟเป็นคู่ความหรือเข้าเกี่ยวข้องในฐานะใด ๆ ที่ค้างอยู่ในชั้นไต่สวน สอบสวนพิจารณา หรือ  
บังคับคดีนั้น ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นคู่ความหรือเกี่ยวข้องในฐานะนั้น ๆ แล้วแต่กรณี  
สำนักงาน กรมรถไฟ และให้ถือว่านายความซึ่งกรมรถไฟได้แต่งตั้งไว้ในคดีหรือการพิจารณา  
ดังกล่าว เป็นนายความของการรถไฟแห่งประเทศไทยต่อไปด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา <sup>๓</sup> มาตรา ๙ (๑๐) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.  
๒๕๔๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา <sup>๔</sup> มาตรา ๙ (๑๑) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.  
๒๕๔๓

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๕ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายไว้ไว้แก่กรมรถไฟ

มาตรา ๑๕ ทวิ<sup>๕</sup> เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการรถไฟ ให้ผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมีอำนาจสั่งให้บุคคลผู้ซึ่งปลูกสร้างสิ่งใดโดยไม่มีเหตุอันชอบด้วยกฎหมายภายในระยะสี่สิบเมตรวัดจากขอบรางรถไฟด้านริมสุดของแต่ละด้านรางรถไฟแต่ต้องไม่เกินเขตที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย รื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างนั้นภายในกำหนดเวลาอันสมควรได้ ถ้าไม่ปฏิบัติตามให้ผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมีอำนาจรื้อถอนหรือทำลาย โดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในกรณีนั้น

มาตรา ๑๖ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ และบรรดากฎข้อบังคับที่ได้ออกตามพระราชบัญญัตินั้น ให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้เพียงเท่าที่มีได้มีความบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และที่มีได้มีความขัดหรือแย้งต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

เพื่อประโยชน์แห่งการนำพระราชบัญญัติและกฎข้อบังคับดังกล่าวในวรรคก่อนมาใช้บังคับต่อไป ให้อ่านคำบางคำในพระราชบัญญัติและกฎข้อบังคับนั้น ดังต่อไปนี้

คำว่า “กรมรถไฟแผ่นดิน” และคำว่า “กรมรถไฟ” ให้อ่านว่า “การรถไฟแห่งประเทศไทย”

คำว่า “ผู้บัญชาการรถไฟแผ่นดิน” และคำว่า “อธิบดีกรมรถไฟ” ให้อ่านว่า “ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย”

มาตรา ๑๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับที่ออกตามมาตรา ๑๕ (๑๓) และ (๑๔) และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ หรือการออกกฎข้อบังคับใหม่ตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ให้ทำโดยกฎกระทรวง

มาตรา ๑๘ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการและพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา

มาตรา ๑๙ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับยกเว้นจากการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร

<sup>๕</sup> มาตรา ๑๕ ทวิ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๕

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๒๐ เงินสำรองของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้ประกอบด้วย เงินสำรอง  
เพื่อขาด และเงินสำรองอื่นๆ เพื่อความประสงค์แต่อย่างใดโดยเฉพาะ เช่นค่าเสื่อมราคาและค่าทำ  
ให้ดีขึ้น เป็นต้น ตามแต่คณะกรรมการจะเห็นสมควร

มาตรา ๒๑ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารตาม  
ระเบียบของคณะกรรมการซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

## หมวด ๒

## การกำกับ การควบคุม และการบริหาร

มาตรา ๒๒<sup>๖</sup> ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการรถไฟ  
แห่งประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการนี้สั่งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยชี้แจงข้อเท็จจริงแสดง  
ความคิดเห็นหรือทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำใดๆ ซึ่งขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของ  
คณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะส่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่การรถไฟแห่งประเทศไทยหรือคณะกรรมการจะต้องเสนอ  
เรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้นำเรื่องเสนอรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อไปยัง  
คณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๔<sup>๗</sup> ให้มีคณะกรรมการของการรถไฟแห่งประเทศไทยคณะหนึ่งเรียกว่า  
“คณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทย” ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่น  
อีกไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินหกคน และผู้ว่าการ เป็นกรรมการ

ให้ผู้ว่าการเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่น

มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ให้  
คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการรถไฟแห่ง  
ประเทศไทย อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) วางข้อบังคับเกี่ยวกับการต่างๆ ตามความในมาตรา ๙
- (๒) วางข้อบังคับการประชุมและการดำเนินการของคณะกรรมการ
- (๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง และการถอดถอนพนักงานของ  
การรถไฟแห่งประเทศไทย

มาตรา ๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒)  
พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๒๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.  
๒๕๑๕

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๔) วางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย และข้อบังคับว่าด้วยระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๔ ทวิ)<sup>๔</sup> วางข้อบังคับว่าด้วยเครื่องแบบพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๕) ตั้งอัตรามาตรฐานค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะอาดต่างๆ ของกิจการรถไฟ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๖) กำหนดค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะอาดต่างๆ ของกิจการรถไฟเป็นครั้งคราว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๗) กำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ค่าภาระการใช้รถไฟ บริการ และความสะอาดต่างๆ ของกิจการรถไฟเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับค่าโดยสารและค่าระวางบรรทุกซึ่งคณะกรรมการกำหนดตาม (๖) นั้นจะต้องประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันเพื่อให้ประชาชนทราบ<sup>๕</sup>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานที่คณะกรรมการวางขึ้นตามความใน (๔) นั้น ถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจผู้ว่าการในการทำนิติกรรมไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อบังคับที่มีข้อความเช่นนั้นในราชกิจจานุเบกษา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๒๖ ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการ และผู้ว่าการ จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และมีความรู้และจัดเจนเกี่ยวกับการรถไฟ การขนส่ง วิศวกรรมพาณิชยกรรม การเศรษฐกิจ หรือการเงิน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๒๗<sup>๖</sup> ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้เป็น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประธานกรรมการหรือกรรมการ คือ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๑) มีส่วนได้เสียในสัญญากับการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่จะเป็นเพียงผู้ถือหุ้นของบริษัทที่กระทำการอันมีส่วนได้เสียเช่นนั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒) เป็นพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๓) เป็นข้าราชการการเมือง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๔)<sup>๗</sup> ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติ

สำนักงานมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

<sup>๔</sup> มาตรา ๒๕ (๔ ทวิ) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๕</sup> มาตรา ๒๕ วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๖</sup> มาตรา ๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๒

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
 มาตรา ๒๘<sup>๒</sup> ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ใน

ตำแหน่งคราวละสามปี

เมื่อครบกำหนดวาระตามวรรคหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการ  
 หรือกรรมการขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ใน  
 ตำแหน่งต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีก  
 ได้

มาตรา ๒๙ ประธานกรรมการและกรรมการย่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระ  
 ตามความในมาตรา ๒๘ เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (๔) มีลักษณะต้องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗

ในกรณีที่มีการพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระ ให้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการ  
 หรือกรรมการเข้าแทน แล้วแต่กรณี ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเข้าแทนนี้ย่อมอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่า  
 กำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๓๐ ประธานกรรมการและกรรมการย่อมได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่  
 คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๓๑<sup>๑</sup> ให้คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการ  
 ให้ผู้ว่าการได้รับเงินเดือนตามที่คณะกรรมการกำหนด และอยู่ในตำแหน่งได้  
 จนกว่าคณะกรรมการจะให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อน  
 สมรรถภาพ มติให้ผู้ว่าการออกจากตำแหน่ง ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งจำนวน  
 กรรมการทั้งหมดนอกจากผู้ว่าการ

การแต่งตั้ง การกำหนดเงินเดือน และการให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรานี้  
 จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๒<sup>๑๔</sup> ผู้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องห้ามมิให้เป็นผู้ว่าการ

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๒๗ (๔) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ.  
 ๒๕๓๕

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๒๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๖)  
 พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย  
 (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๕

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๑) ประกอบกิจการอันมีสภาพอย่างเดียวกันและเป็นการแข่งขันกับกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือเข้าเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญ หรือเป็นหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ประกอบกิจการอันมีสภาพอย่างเดียวกันและเป็นการแข่งขันกับกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ไม่ว่าจะทำเพื่อประโยชน์ตนหรือประโยชน์ผู้อื่น หรือมีส่วนได้เสียในสัญญา กิจการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือในกิจการที่กระทำให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยทางอ้อม เว้นแต่เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทเช่นว่านั้น โดยสุจริต และได้แจ้งให้คณะกรรมการทราบก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการ

(๒) เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในกิจการร่วมลงทุนตามมาตรา ๙ (๕) หรือในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดตามมาตรา ๙ (๑๐) หรือ (๑๑)

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

มาตรา ๓๓<sup>๑๑</sup> ผู้ว่าการเป็นผู้บริหารกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดและมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยทุกตำแหน่ง

ผู้ว่าการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการจัดการและดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย

## มาตรา ๓๓ ทวิ

มาตรา ๓๔ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ผู้ว่าการเป็นผู้กระทำการในนามของการรถไฟแห่งประเทศไทย และเป็นตัวแทนของการรถไฟแห่งประเทศไทย และเพื่อการนี้ผู้ว่าการอาจมอบอำนาจให้ผู้แทนของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ได้ตั้งขึ้นตามมาตรา ๘ หรือบุคคลใด ๆ ปฏิบัติกิจการเฉพาะอย่างแทนได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีที่มีข้อบังคับซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๒๕ วรรคท้าย กำหนดว่านิติกรรมใดผู้ว่าการจะทำได้ก็แต่ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน บรรดานิติกรรมที่ผู้ว่าการทำขึ้นโดยมิได้รับความเห็นชอบดังกล่าว ย่อมไม่ผูกพันการรถไฟแห่งประเทศไทย เว้นแต่คณะกรรมการจะให้สัตยาบัน

## มาตรา ๓๕ ผู้การมีอำนาจ

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๓๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๓

<sup>๑๕</sup> มาตรา ๓๓ ทวิ ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๕

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๑) แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อนชั้นหรือลดชั้นเงินเดือนพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าพนักงานเช่นว่านั้นเป็นพนักงานชั้นที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้อำนวยการฝ่ายต่างๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒) วาระเทียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยไม่มี

แย้งหรือขัดต่อข้อบังคับที่คณะกรรมการวางไว้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๓๖<sup>๖๖</sup> เมื่อผู้ว่าการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง หรือเมื่อตำแหน่งผู้ว่าการว่างลงและในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งผู้ว่าการ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนผู้ว่าการ หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้ว่าการ แล้วแต่กรณีเป็นการชั่วคราวและให้นำมาตรา ๓๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลมให้ผู้รักษาการแทนผู้ว่าการหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้ว่าการ มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับผู้ว่าการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๓๗ ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ และพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย อาจได้รับเงินรางวัลตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## หมวด ๒ ทวิ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการรถไฟ<sup>๖๗</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๓๗ ทวิ เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟหรือเครื่องประกอบทางรถไฟ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

## หมวด ๓

## ความสัมพันธ์กับรัฐบาล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๓๘ ในการดำเนินกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ให้คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชนและความปลอดภัย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๖๖</sup> มาตรา ๓๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๙

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา <sup>๖๗</sup> หมวด ๒ ทวิ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการรถไฟ และ มาตรา ๓๗ ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐

## สำนักงานคณะกรรมการการผูกขาด

มาตรา ๓๙<sup>๑๔</sup> การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก  
คณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้

- (๑) สร้างทางรถไฟสายใหม่
- (๒) เลิกสร้างทางรถไฟที่ได้เริ่มสร้างแล้วหรือเลิกกิจการในทางซึ่งเปิดเดินแล้ว
- (๓) เพิ่มหรือลดทุน
- (๔) กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินมีจำนวนเกินคราวละห้าล้านบาท
- (๕) ลงทุนหรือร่วมลงทุนซึ่งมีวงเงินเกินห้าล้านบาท
- (๖) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- (๗) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์
- (๘) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด
- (๙) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน  
จำกัด

มาตรา ๔๐ ข้อบังคับดังกล่าวในมาตรา ๒๕ (๓) และ (๔) ต้องเสนอรัฐมนตรี  
โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ในระหว่างที่รอการพิจารณาของรัฐมนตรีนั้น ให้  
ใช้ข้อบังคับนั้นไปพลางก่อน และถ้ารัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบข้อบังคับดังกล่าวเป็นอันใช้ไม่ได้  
ต่อไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้ข้อบังคับนั้น

มาตรา ๔๑ การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องไม่วางระเบียบว่าด้วยการใช้รถไฟ  
บริการ และความสะดวกต่าง ๆ ตลอดจนการกำหนดค่าการบริการใช้รถไฟ บริการ และความ  
สะดวกเช่นว่านั้นอันจะเป็นการขัดกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีในทางเศรษฐกิจและการคลัง  
ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งนโยบายดังกล่าวในวรรคก่อนให้คณะกรรมการทราบ

มาตรา ๔๒ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดทำงบประมาณประจำปีแยกเป็นงบ  
ลงทุนและงบทำการ สำหรับงบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ  
ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา ๔๓ รายได้ที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับจากการดำเนินงานให้ตก  
เป็นของการรถไฟแห่งประเทศไทยสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ  
รายได้ที่ได้รับในปีหนึ่ง ๆ เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายสำหรับดำเนินงาน ค่าภาระต่าง ๆ ที่  
เหมาะสม เช่น ค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา และเงินสมทบกองทุนสำหรับจ่ายสงเคราะห์  
ผู้ปฏิบัติงานในการรถไฟแห่งประเทศไทยและครอบครัว เงินสำรองธรรมดาซึ่งตั้งไว้เพื่อขาด เงิน  
สำรองขยายงาน และเงินลงทุนตามที่ได้ได้รับความเห็นชอบตามความในมาตรา ๔๒ แล้ว เหลือ  
เท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๓๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๗)  
พ.ศ. ๒๕๔๑



## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ถ้ายามีจำนวนไม่พอสำหรับรายจ่ายดังกล่าว นอกจากเงินสำรองที่ระบุไว้ในวรรคก่อน และการรถไฟแห่งประเทศไทยไม่สามารถหาเงินจากทางอื่น รัฐจึงจ่ายเงินให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยเท่าจำนวนที่ขาด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๔๔ ให้คณะกรรมการทำรายงานปีละครั้งเสนอรัฐมนตรี รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานในปีที่ล่วงแล้วของการรถไฟแห่งประเทศไทย และคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ โครงการและแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้า

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
หมวด ๔  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การร้องทุกข์และการสงเคราะห์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
มาตรา ๔๕ ให้พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยมีสิทธิร้องทุกข์เกี่ยวกับ การลงโทษได้ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา ๔๖ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดให้มีกองทุนสำหรับจ่ายสงเคราะห์ ผู้ปฏิบัติงานในการรถไฟแห่งประเทศไทยและครอบครัวในกรณีพ้นจากตำแหน่ง ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วยหรือกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
การจัดให้ได้มาซึ่งกองทุนดังกล่าวในวรรคก่อน การกำหนดประเภทของผู้ที่พึง ได้รับการสงเคราะห์จากกองทุนและหลักเกณฑ์การสงเคราะห์ ตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับกองทุน ให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งคณะกรรมการกำหนด  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ข้อบังคับดังกล่าวในวรรคก่อน ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
หมวด ๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
การบัญชี การสอบ และการตรวจ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
มาตรา ๔๗ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทยวางและถือไว้ซึ่งระบบการบัญชีอัน ถูกต้อง แยกตามประเภทงานส่วนที่สำคัญมีการสอบบัญชีภายในเป็นประจำและมีสมุดบัญชีลงรายการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
(๑) การรับและจ่ายเงิน  
(๒) สินทรัพย์และหนี้สิน  
ซึ่งแสดงการงานที่เป็นอยู่ตามจริงและตามที่ควรตามประเภทงานพร้อมด้วย ข้อความอันเป็นเหตุที่มาของรายการนั้น ๆ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
มาตรา ๔๘ ทุกปีให้คณะกรรมการตั้งผู้สอบบัญชีคนหนึ่งหรือหลายคน เพื่อสอบ และรับรองบัญชีของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นปี ๆ ไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ห้ามมิให้ตั้งประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ ผู้อื่นซึ่งเป็นผู้แทนของการ  
รถไฟแห่งประเทศไทย พนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่  
การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดทำ เป็นผู้สอบบัญชี

มาตรา ๔๙ ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุด บัญชีและเอกสารหลักฐาน  
ของการรถไฟแห่งประเทศไทยในเวลาอันสมควรได้ทุกเมื่อ และเพื่อการสอบบัญชี ให้มีอำนาจได้  
ถามสอบสวนประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการและผู้แทนหรือพนักงานของการรถไฟแห่ง  
ประเทศไทย

มาตรา ๕๐ ผู้สอบบัญชีต้องทำรายงานว่าด้วยข้อความคำชี้แจงอันควรแก่การ  
สอบบัญชีที่ได้รับ ตลอดจนความสมบูรณ์ของสมุดบัญชีที่การรถไฟแห่งประเทศไทยรักษาอยู่ และ  
ต้องแถลงด้วยว่า

(๑) งบดุลและบัญชีซึ่งตรวจสอบนั้นถูกต้องตรงกับสมุดบัญชีเพียงไรหรือไม่

(๒) งบดุลและบัญชีซึ่งตรวจสอบนั้นแสดงการงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย  
ไทยที่เป็นอยู่ตามจริงและตามที่ควร ตามข้อความคำชี้แจงและความรู้ของผู้สอบบัญชีเพียงไร  
หรือไม่

มาตรา ๕๑ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจบัญชีของการรถไฟ  
แห่งประเทศไทยในเมื่อรัฐมนตรีร้องขอ

มาตรา ๕๒ ภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันหลังจากวันสิ้นปีบัญชีของการรถไฟแห่ง  
ประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทยจะต้องโฆษณารายงานประจำปี แสดงบัญชีงบดุลบัญชีทำ  
การ และบัญชีกำไรขาดทุน เพียงสิ้นปีบัญชี พร้อมกับรายงานของผู้สอบบัญชีที่คณะกรรมการ  
ตั้งขึ้นตามความใน มาตรา ๔๘

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ  
จอมพล ป. พิบูลสงคราม  
นายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน อัมพิกา/แก้ไข ๒๘/๒/๕๕  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา A+B (C)

สำนักงาน พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๒<sup>๙๙</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๗ ผู้ว่าการ หรือพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยผู้ใดมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หรือจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้เก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และถ้าไม่ได้รับการต่ออายุการทำงานตามความในมาตรา ๓๓ ทวิ ก็ให้พ้นจากตำแหน่งในวันถัดจากวันครบกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมแก่การบริหารกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าไปได้เท่าที่ควร จึงจำต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน อัมพิกา/แก้ไข ๒๘/๒/๕๕  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา B+A (C)

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๙<sup>๑๐๐</sup>  
หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การรถไฟแห่งประเทศไทยมีความประสงค์จะช่วยส่งเสริมกิจการโรงแรมในต่างจังหวัดให้เจริญยิ่งขึ้น แต่โดยที่พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ได้บัญญัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจที่จะดำเนินการดังกล่าวได้อย่างแจ่มชัด จึงสมควรแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการกิจการโรงแรมและภัตตาคารได้ และในขณะเดียวกันสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนผู้ว่าการหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้ว่าการในกรณีที่ผู้ว่าการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือเมื่อตำแหน่งผู้ว่าการว่างลงเสียด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๙๙</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๖ /ตอนที่ ๖๒/ฉบับพิเศษ หน้า ๕/๑๒ มิถุนายน ๒๕๐๒  
<sup>๑๐๐</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๓ /ตอนที่ ๖๕/ฉบับพิเศษ หน้า ๑๐/๑ สิงหาคม ๒๕๐๙

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานดวงใจ/แก้ไข  
๓๐ ส.ค. ๕๕  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา A+B (C)

สำนักงานพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๕<sup>๒๐</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการ  
รถไฟแห่งประเทศไทย ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการได้มา และการเข้าครอบครองซึ่ง  
อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์แก่การสร้างทางรถไฟโดยเฉพาะ ในการนี้เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติม  
กฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อกำหนดเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อ  
กิจการรถไฟขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานดวงใจ/แก้ไข  
๓๐ ส.ค. ๕๕  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา A+B (C)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐<sup>๒๑</sup>

มาตรา ๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและประกาศ  
ของสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดที่ดินที่มีความจำเป็นต้องเวนคืนโดยเร่งด่วน ซึ่งออกโดยอาศัย  
อำนาจตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๕ ให้คงใช้บังคับได้  
การเวนคืนและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ได้  
ปฏิบัติไปแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นอันใช้ได้

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่บทบัญญัติว่าด้วยการ  
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.  
๒๕๒๕ ขัดแย้งกับบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ปรับปรุงใหม่แล้ว  
สมควรยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานดวงใจ/แก้ไข  
๓๐ ส.ค. ๕๕  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา A+B (C)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๕<sup>๒๒</sup>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๒๐</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๘ /ตอนที่ ๑๖๔/ฉบับพิเศษ หน้า ๑/๒ ตุลาคม ๒๕๒๕  
<sup>๒๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๔ /ตอนที่ ๑๖๔/ฉบับพิเศษ หน้า ๓๓/๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๐

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพและเหตุการณ์ปัจจุบัน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้กระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ได้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อพัฒนากิจการการรถไฟแห่งประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าต่อไป และให้อำนาจผู้ว่าการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รुक้าเข้ามาในเขตสองข้างทางของรางรถไฟได้เพื่อประโยชน์ในการเดินรถ และสมควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าโดยสารและค่าระวางบรรทุกให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจได้อย่างคล่องตัว นอกจากนี้ สมควรกำหนดเครื่องแบบของพนักงานและแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบ ลักษณะ และการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทย และลักษณะของผู้ว่าการให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติ มาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

อัมพิกา/แก้ไข  
๒๘/๒/๕๕  
B+A (C)  
สุนันทา  
อรดา  
จักรกฤษณ์ จัดทำ  
๖ มีนาคม ๒๕๕๖

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๓<sup>๒๔</sup>

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่สมควรแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อให้สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟหรือธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟ หรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่กิจการรถไฟได้ เพื่อให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถประกอบกิจการได้ตามความเหมาะสมในทางธุรกิจ และห้ามผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยประกอบกิจการแข่งขันกับกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือเข้าเป็นหุ้นส่วนที่ไม่จำกัดความรับผิดชอบในหุ้นส่วน หรือเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการในบริษัทที่ประกอบกิจการในลักษณะดังกล่าว และแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องที่ว่า การรถไฟแห่งประเทศไทย ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

<sup>๒๓</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ / ตอนที่ ๔๔ / หน้า ๕๗ / ๙ เมษายน ๒๕๓๕  
<sup>๒๔</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗ / ตอนที่ ๑๑๑ ก / หน้า ๔ / ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นางสาวพรหมภัสสร ภัคดีเทศพิทักษ์

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2550

ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ  
สภานายความ  
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2553

นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ.2557

ประสบการณ์การทำงาน

พ.ศ.2550-2552  
ผู้ช่วยทนายความ  
สำนักงานทนายความ พลัฎฐ์ ภัคดีเทศพิทักษ์

พ.ศ.2553-ปัจจุบัน  
ทนายความ  
สำนักงานทนายความ พลัฎฐ์ ภัคดีเทศพิทักษ์