

บันทึก

เรื่อง การจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษ
(การให้เช่าที่ดินใต้ทางพิเศษหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของทางพิเศษ)

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๑๙๐๒/๑๐๘๒ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ได้ทำการก่อสร้างทางพิเศษสายดินแดง - ท่าเรือ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ และได้ก่อสร้างแล้วเสร็จเปิดใช้มาตั้งแต่วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๒๔ ในการก่อสร้างทางพิเศษดังกล่าวบางตอนได้ก่อสร้างเป็นทางยกระดับเหนือพื้นดิน ทำให้เกิดที่ว่างใต้ทางพิเศษเป็นจำนวนมาก ซึ่งที่ว่างใต้ทางพิเศษดังกล่าวสามารถใช้หาผลประโยชน์ได้ กทพ.จึงได้พิจารณาว่าโครงการจัดหาผลประโยชน์ใต้เขตทางพิเศษขึ้น และเพื่อความแน่ชัดในอำนาจของ กทพ.ในการดำเนินการดังกล่าว กทพ.จึงได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายว่า จะสามารถหาผลประโยชน์ตามโครงการต่าง ๆ ได้หรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๒๓ ว่า การจัดหาผลประโยชน์ตามโครงการต่าง ๆ ของ กทพ.หากเป็นการกระทำภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ กทพ.มีอำนาจที่จะกระทำได้ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๒๔ ให้ กทพ.พิจารณาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พื้นที่ใต้ทางด่วนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว กทพ.จึงได้จัดทำโครงการจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษและสรุปกิจการของโครงการเสนอกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นชอบในหลักการ จึงได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ในระหว่างการดำเนินการจัดทำโครงการจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษ กทพ.ได้ให้นายอรรถ ฝั่งประยูร เช่าที่ดินใต้ทางพิเศษบริเวณแขวงคลองเตยเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร เพื่อจัดทำเป็นตลาด (ตลาดปิ้ง) ขายของทั่วไป โดยมีกำหนดเวลาเช่า ๑ ปี แต่นายอรรถ ฝั่งประยูร ได้ปรับปรุงที่ดินที่เช่าและจัดทำแผงสำหรับขายของแล้วให้เช่าช่วงมีกำหนดเวลา ๓ ปี ซึ่งเกินกำหนดระยะเวลาเช่า กทพ. กทพ.จึงถือว่า นายอรรถ ฝั่งประยูร ผิดสัญญาเช่าและได้บอกเลิกสัญญาโดยทำเป็นบันทึกช่วยจำ แต่ กทพ.เห็นว่า การบอกเลิกสัญญาเช่าที่ดินโดยทำเป็นบันทึกช่วยจำอาจเกิดปัญหาข้อกฎหมายในภายหลัง จึงได้หารือกรมอัยการว่า การบอกเลิกสัญญาโดยทำเป็นบันทึกช่วยจำนั้นจะมีผลตามกฎหมายหรือไม่ กรมอัยการได้ตอบข้อหารือว่า การทำสัญญาให้เช่าที่ดินใต้ทางพิเศษมีวัตถุประสงค์ต้องห้ามตามข้อ ๒๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ สัญญาจึงเป็นโมฆะ

จากความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกรมอัยการ ทำให้ กทพ.ประสบปัญหาในการดำเนินการตามโครงการจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษว่า กทพ.จะมีอำนาจดำเนินการตามโครงการฯ ต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร ดังนั้น เพื่อความกระจ่างชัดในอำนาจหน้าที่ดังกล่าว กทพ.จึงขอหารือและขอคำแนะนำจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

๑. กทพ.มีอำนาจที่จะให้เช่าที่ดินใต้ทางพิเศษหรือที่ว่างบริเวณอื่นในเขตทางพิเศษ ทั้งที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษและโครงการจัดซื้อโดยวิธีปรองดองได้หรือไม่

๒. หาก กทพ.มีอำนาจให้เช่าที่ดินได้ตามข้อ ๑ ผู้เช่าจะทำการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นลงบนที่เช่านั้นได้หรือไม่

๓. กทพ.จะมีอำนาจให้เช่าส่วนหนึ่งส่วนใดของทางพิเศษเพื่อประโยชน์ของ กทพ. และเพื่อหารายได้ เช่น การให้เอกชนเช่าพื้นที่ขอบทางพิเศษติดตั้งป้ายโฆษณาได้หรือไม่

๔. ข้อห้ามที่ไม่ให้ผู้ใดสร้างโรงเรียนหรือสิ่งอื่น หรือปลูกต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ในทางพิเศษ หรือเพื่อเชื่อมติดต่อกับทางพิเศษ ฯลฯ ตามข้อ ๒๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ จะหมายความว่ารวมถึงการห้าม กทพ. ด้วยหรือไม่

๕. หาก กทพ.ไม่มีอำนาจให้เช่าที่ดินเพื่อจัดหาผลประโยชน์แล้ว กทพ.ควรจะดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับการเช่าที่ดินที่ทำไว้กับนายอรรถ ฝั่งประยูร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และกรมอัยการ) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. สำหรับปัญหาข้อแรกที่ว่า กทพ.จะมีอำนาจให้เช่าที่ดินใต้ทางพิเศษหรือที่ว่างบริเวณอื่นในเขตทางพิเศษ ทั้งที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษและโครงการจัดซื้อโดยวิธีปรองดองได้หรือไม่ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทน กทพ.ว่า ที่ดินใต้ทางพิเศษหมายถึงที่ว่างใต้ทางพิเศษตอนที่ได้ก่อสร้างเป็นทางยกระดับเหนือพื้นดินส่วนที่ว่างบริเวณอื่นในเขตทางพิเศษนั้นหมายถึงที่ว่างบริเวณอื่นนอกจากที่ว่างใต้ทางพิเศษ เช่น ที่ว่างบริเวณทางแยกต่างระดับหรือที่ว่างที่อยู่ติดต่อกับเขตทางพิเศษซึ่ง กทพ.ได้จัดซื้อจากเจ้าของที่ดินซึ่งมีที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในเขตทางพิเศษและที่ดินส่วนที่เหลือนั้นเหลืออยู่น้อยจนไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ กทพ.จึงได้ซื้อไว้ด้วย ที่ดินเหล่านี้จึงเป็นกรรมสิทธิ์ของ กทพ.และ กทพ.มีความประสงค์จะให้เช่าที่ดินดังกล่าวเพื่อปรับปรุงก่อสร้างอาคารสำหรับให้พ่อค้าแม่ค้าประกอบการค้าขาย ประเด็นที่ขอให้พิจารณาจึงมีว่า กทพ.มีอำนาจให้เช่าที่ดินเพื่อดำเนินการดังกล่าวได้หรือไม่ ปัญหาทำนองเดียวกันนี้คือ ปัญหาว่า กทพ.มีอำนาจใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่ว่างอยู่ใต้ทางพิเศษหรือที่ว่างบริเวณทางแยกต่างระดับในเขตทางพิเศษ โดยจะจัดทำอาคารร้านค้า ศูนย์การค้า หรือโรงแรม ตลอดจนที่จอดรถหรือที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน ได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยวินิจฉัยและตอบให้ กทพ.ทราบแล้วตามบันทึกเรื่อง การปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาผลประโยชน์ ว่า เมื่อ กทพ.ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นโดยชอบ กทพ.จึงมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินดังกล่าวได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ (๑) และ (๓)^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และมี

^๑ ข้อ ๒ ให้จัดตั้งหน่วยงานการทางพิเศษขึ้น เรียกว่า “การทางพิเศษแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า กทพ.และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

อำนาจที่จะกระทำการตามที่บัญญัติไว้ใน ข้อ ๖ (๒)^๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ฯ ได้คำตอบดังกล่าวย่อมรวมถึงคำตอบปัญหาข้อนี้ด้วยแล้ว

๒. สำหรับปัญหาที่สองที่ว่า หาก กทพ.มีอำนาจให้เช่าที่ดินตามข้อ ๑ ผู้เช่าจะทำการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นบนที่ดินที่เช่าได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เนื่องจาก กทพ.เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้เช่า ปัญหานี้จึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของสัญญาเช่าที่ กทพ.ได้ทำไว้กับผู้เช่าว่า กทพ.มีวัตถุประสงค์เพียงใด หากในวัตถุประสงค์ของสัญญาเช่า กทพ.ยอมยอมให้ผู้เช่าที่ดินของ กทพ.กระทำการดังกล่าวและวัตถุประสงค์นั้นไม่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ฯ แล้ว กทพ.ก็ย่อมมีอำนาจกระทำได้

๓. สำหรับปัญหาที่สามที่ว่า กทพ.จะมีอำนาจให้เช่าส่วนหนึ่งส่วนใดของทางพิเศษ เพื่อประโยชน์ของ กทพ. และเพื่อหารายได้ เช่น การให้เอกชนเช่าพื้นที่ขอบทางพิเศษติดตั้งป้ายโฆษณาได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า คำว่า “ขอบทาง” นั้น ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ฯ มิได้ให้ความหมายไว้ แต่โดยที่ข้อ ๕๖^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกมาใช้บังคับแก่การจราจรในทางพิเศษโดยอนุโลม ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาจากความหมายในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พุทธศักราช ๒๕๓๗ (ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ฯ ออกใช้บังคับ) และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ให้ความหมายว่า “ขอบทาง” หมายความว่า แนวริมของทางเดินรถ” ซึ่งถือได้ว่าขอบทางพิเศษตามที่ถามมานี้เป็นเขตในทางพิเศษ และอยู่ในความหมายของทางพิเศษตามวิเคราะห้ศัพท์ในข้อ ๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ฯ การให้เอกชนเช่าพื้นที่ขอบทางพิเศษซึ่งอยู่ในทางพิเศษเพื่อติดตั้งป้ายโฆษณาจึงไม่อาจกระทำได้ตามข้อ ๒๙^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ฯ

(๑) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใดๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ

(๒) จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถรางเดียวและรถใต้ดิน

(๓) ดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ

^๒ ข้อ ๖ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ ๒ ให้ กทพ.มีอำนาจ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ข้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๕๖ ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกมาใช้บังคับแก่การจราจรในทางพิเศษโดยอนุโลม และให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัยและความสะดวกในการจราจรในทางพิเศษนอกไปจากที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๔ ข้อ ๒๙ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่น หรือปลูกต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ในทางพิเศษ หรือเพื่อเชื่อมติดต่อกับทางพิเศษ เว้นแต่ผู้ซึ่งดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งมีความจำเป็นต้องปักเสาพาดสาย หรือวางท่อเพื่อข้ามหรือลอดทางพิเศษให้ขออนุญาตและทำความตกลงกับ กทพ. เสียก่อน จึงจะกระทำการนั้นได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ในเหตุลักษณะของงาน หรือในเรื่องค่าเช่า ให้เสนอรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

๔. สำหรับปัญหาที่ว่า ข้อห้ามที่ไม่ให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่น หรือปลูกต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ในทางพิเศษ หรือเพื่อเชื่อมติดต่อกับทางพิเศษตามข้อ ๒๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐๑ จะหมายความว่ารวมถึงการห้าม กทพ.ด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า คำว่า “ผู้ใด” ในข้อ ๒๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวย่อมหมายความว่ารวมถึง กทพ.ด้วย เว้นแต่ในกรณีที่โรงเรือนหรือสิ่งอื่นนั้นเป็นอุปกรณ์เกี่ยวกับงานทางพิเศษ

๕. ส่วนปัญหาที่ว่า หาก กทพ.ไม่มีอำนาจให้เช่าที่ดินเพื่อจัดหาผลประโยชน์แล้ว กทพ.ควรจะดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับการเช่าที่ดินที่ทำสัญญาไว้กับนายอรรถ ฝั่งประยูร นั้น เห็นว่า เนื่องจากได้วินิจฉัยแล้วว่า กทพ.มีอำนาจให้เช่าที่ดินเพื่อจัดหาผลประโยชน์ได้ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหานี้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๒๕