

บันทึก

เรื่อง การก่อสร้างอาคารต่อเนื่องในส่วนที่เหนือพื้นที่ศูนย์ซ่อมบำรุง
ระบบรถไฟฟ้าบริเวณห้วยขวาง

องค์การรถไฟฟ้ามหานคร (รฟม.) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๖๓๐๐/๙๓๕ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่ารัฐบาลมีนโยบายจัดสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนเพื่อบรรเทาปัญหาการจราจรจึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนตามโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยผู้ว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเวนคืน ซึ่งเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ส่วนที่จะใช้เพื่อการก่อสร้างสายทางรถไฟฟ้าและสถานี และส่วนที่จะใช้เพื่อก่อสร้างศูนย์ซ่อมบำรุงระบบรถไฟฟ้าที่บริเวณห้วยขวางโดยเนื้อที่ดินส่วนที่จะใช้เพื่อก่อสร้างมีประมาณ ๑,๐๐๐ ไร่

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานครเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยดำเนินการเวนคืนที่ดินสำหรับโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนส่วนที่ ๑ ชั้นที่ ๑ ซึ่งได้รับอนุมัติวงเงินงบประมาณแผ่นดินไว้แล้วให้แล้วเสร็จ หลังจากนั้นจึงโอนที่ดินและทรัพย์สินซึ่งได้มาตามกฎหมายที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยใช้เพื่อกิจการรถไฟฟ้า ให้เป็นทรัพย์สินของ รฟม. ซึ่งในเวลาต่อมาได้เรียกชื่อโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนตามแนวเส้นทางดังกล่าวนี้ว่า โครงการรถไฟฟ้ามหานคร ระยะแรก สายหัวลำโพง-ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์-บางซื่อ โดยยังคงมีศูนย์ซ่อมบำรุงระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนที่บริเวณห้วยขวางตามเดิมทุกประการ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๘ อนุมัติในหลักการให้องค์การรถไฟฟ้ามหานครดำเนินการลงทุนก่อสร้างงานโยธาโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ระยะแรก สายหัวลำโพง-ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์-บางซื่อ เป็นระบบใต้ดินตลอดสายและภาคเอกชนลงทุนงานระบบรถไฟฟ้า สำหรับประมาณการค่าใช้จ่ายในการลงทุน ให้ รฟม. ร่วมกับกระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณพิจารณารายละเอียดต่อไป และให้กระทรวงการคลังและสำนักงานประมาณรับไปพิจารณาจัดหาเงินทุนตามประมาณการที่กำหนดจากแหล่งเงินกู้ซึ่งมีเงื่อนไขผ่อนปรนซึ่งได้ประเมินการเบื้องต้นแล้วปรากฏว่าค่าลงทุนก่อสร้างงานโยธิตามโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ระยะแรก จะมีจำนวนสูงถึงประมาณ ๖๙,๖๔๐ ล้านบาท และเนื่องจาก รฟม. ยังได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินโครงการตามแผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนอีก ซึ่งในการดำเนินการต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากการระดมทุนและแหล่งเงินทุนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเกื้อหนุนให้สามารถดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนดังกล่าวนี้ได้เป็นผลสำเร็จ เพราะระบบขนส่งมวลชนโดยทั่วไปจะไม่มี ความคุ้มทุนทางการเงินแต่จะมีความ

คุ่มค่าทางเศรษฐกิจ ดังนั้น แม้รัฐบาลจะมีนโยบายสนับสนุนทางการเงินและการระดมแหล่งเงินทุนสำหรับการดำเนินงานของ รฟม. ก็ตาม รฟม. ยังจำเป็นต้องหารายได้มาสนับสนุนการลงทุนเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งแนวทางการหารายได้ที่เป็นไปได้ประการหนึ่ง คือการหารายได้จากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เหนือพื้นที่ศูนย์ซ่อมบำรุงบริเวณห้วยขวางกล่าวคือ เมื่อได้สร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นสำหรับศูนย์ซ่อมบำรุงระบบรถไฟฟ้าของโครงการเต็มเนื้อที่ทุกประการแล้ว ในส่วนที่สูงเหนือขึ้นไปจากอาคารและสิ่งปลูกสร้างบนศูนย์ซ่อมบำรุงที่ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์อื่น องค์การรถไฟฟ้ามหานครจึงจะดำเนินการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต่อเนื่องขึ้นไป โดยจะก่อสร้างเป็นอาคารที่พักอาศัยของพนักงานและลูกจ้าง ร้านค้าและร้านอาหารสำหรับผู้โดยสารรถไฟฟ้า อาคารสำหรับประชาชนเช่าเพื่ออยู่อาศัยหรือใช้เป็นสำนักงานสำหรับประกอบธุรกิจ แต่เนื่องจาก รฟม. เห็นว่า ปัญหาในเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงได้นำหารือคณะกรรมการกฎหมายขององค์การรถไฟฟ้ามหานครพิจารณา ซึ่งปรากฏว่า คณะกรรมการกฎหมายขององค์การรถไฟฟ้ามหานครมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นว่า รฟม. สามารถกระทำได้จาก รฟม. ได้ใช้ที่ดินดังกล่าวก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างสำหรับศูนย์ซ่อมบำรุงระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเต็มเนื้อที่ทุกประการแล้ว การก่อสร้างอาคารต่อเนื่องในส่วนที่เหนือพื้นที่ศูนย์ซ่อมบำรุงขึ้นไปเพื่อใช้เป็นที่พักของพนักงานและลูกจ้าง ร้านค้าและร้านอาหารสำหรับผู้โดยสารรถไฟฟ้า และอาคารสำหรับประชาชนเช่าเพื่ออยู่อาศัยหรือใช้เป็นสำนักงานสำหรับประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ในแผนกรรมสิทธิ์เพื่อให้เกิดมีรายได้เกื้อกูลให้ รฟม. สามารถจัดให้มีระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนขึ้นเป็นผลสำเร็จได้ตามขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ และการดำเนินการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนี้เป็นการกระทำที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ รฟม. ซึ่งมีอำนาจกระทำได้ตามมาตรา ๗ (๑๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า รฟม. มีอำนาจดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม. ซึ่งอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานครได้ แต่การนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไปสร้างอาคารสำหรับประชาชนเพื่ออยู่อาศัยหรือใช้เป็นสำนักงานสำหรับประกอบธุรกิจนั้นเป็นการกระทำที่นอกเหนือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน จึงไม่สามารถทำได้

องค์การรถไฟฟ้ามหานครจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานว่า เมื่อ รฟม. ได้ใช้ที่ดินซึ่งได้มาจากการเวนคืนเพื่อก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นสำหรับศูนย์ซ่อมบำรุงระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเต็มพื้นที่ทุกประการแล้ว รฟม. มีอำนาจก่อสร้างอาคารต่อเนื่องในส่วนที่เหนือพื้นที่ศูนย์ซ่อมบำรุงขึ้นไปเพื่อใช้เป็นที่พักของพนักงานและลูกจ้าง ร้านค้าและร้านอาหารสำหรับผู้โดยสารรถไฟฟ้า อาคารสำหรับประชาชนเช่าเพื่ออยู่อาศัยหรือใช้เป็น

สำนักงานสำหรับประกอบธุรกิจ เพื่อหารายได้เกื้อกูลกิจการของ รฟม.ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนองค์การรถไฟฟ้ามหานคร และผู้แทนการทางพิเศษในส่วนที่เหนือพื้นที่ศูนย์ซ่อมบำรุงระบบรถไฟฟ้าขึ้นไปในกิจการต่าง ๆ ตามที่หารือมาได้หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาว่า การดำเนินการดังกล่าวถือเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง รฟม.หรือไม่ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรา ๖^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้ รฟม.มีวัตถุประสงค์ คือ (๑) การจัดระบบขนส่งมวลชน (๒) การดำเนินการหรือให้บริการอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารรถไฟฟ้า และ (๓) การดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม. ซึ่งดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องตาม (๓) นี้มีความหมายจำกัดเฉพาะว่าต้องเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดระบบขนส่งมวลชน หรือการดำเนินการหรือให้บริการอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารไฟฟ้าเท่านั้น ดังนั้น กรณีที่ รฟม.จะดำเนินการก่อสร้างที่พักของพนักงานและลูกจ้าง และร้านค้าและร้านอาหารสำหรับผู้โดยสารรถไฟฟ้า นั้น เห็นว่า เป็นการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบขนส่งมวลชน ซึ่ง รฟม.สามารถกระทำได้ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง รฟม.ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวสำหรับการก่อสร้างอาคารสำหรับให้ประชาชนเช่าเพื่ออยู่อาศัยหรือใช้เป็นสำนักงานสำหรับประกอบธุรกิจนั้น เห็นว่า ไม่เป็นการดำเนินการหรือให้บริการอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารไฟฟ้าหรือเป็นการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม. เพราะการดำเนินธุรกิจดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีระบบขนส่งมวลชนหรือการให้บริการขนส่งมวลชน รฟม.จึงไม่สามารถกระทำได้ และสำหรับประเด็นที่ว่า การดำเนินการในกรณีดังกล่าวถือเป็นการใช้ที่ดินที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า การดำเนินการกรณีนี้ รฟม.ไม่อาจกระทำได้อีกไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๙

^๑ มาตรา ๖ รฟม.มีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยการสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ซึ่งการขนส่งโดยสารรถไฟฟ้าและดำเนินการหรือให้บริการอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารไฟฟ้างดงกล่าว กับดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม.