

บันทึก

เรื่อง การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดิน

สำนักงานคณะกรรมการจัดการระบบการจราจรทางบก (สจร.) ได้มีหนังสือ ที่
นร ๐๘๐๑/๐๑๒๖ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า
ในปัจจุบันปัญหาการเวนคืนที่ดินเพื่อเพิ่มพื้นผิวจราจรและการดำเนินการก่อสร้างโครงการขนส่ง
ขนาดใหญ่ในเขตกรุงเทพมหานครยังมีอุปสรรคเนื่องจากรัฐขาดแคลนงบประมาณในการจัด
กรรมสิทธิ์ที่ดิน ปัญหามวลชนที่ถูกผลกระทบเนื่องจากการถูกเวนคืน และขั้นตอนปฏิบัติในการ
เวนคืนซึ่งยังดำเนินการไม่ได้ผลดีเท่าที่ควรเพื่อบรรเทาอุปสรรคดังกล่าวและบรรเทาปัญหาจราจร
ระหว่างการก่อสร้างตลอดจนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงได้เริ่มเน้นความสนใจที่จะก่อสร้าง
ระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินเพื่อจะบรรเทาอุปสรรคให้เบาบางลง ในการก่อสร้างระบบขนส่ง
มวลชนใต้พื้นดินอาจต้องทำการก่อสร้างเข้าไปในที่ดินของเอกชนที่ถือครองอยู่ สจร.จึงหารือ
ปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินมีอยู่เพียงใด
การที่รัฐจะใช้ที่ดินใต้พื้นดินในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนในระดับประมาณตั้งแต่ ๒๐ เมตร
ของระดับผิวพื้นดินลงไป รัฐจะต้องเวนคืนที่ดินหรือไม่

(๒) ถ้ารัฐจำเป็นต้องเวนคืน รัฐจะเวนคืนที่ดินเฉพาะใต้พื้นดินได้หรือไม่

(๓) ถ้าสามารถเวนคืนได้ รัฐควรดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการ
เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือไม่

(๔) รัฐควรตรากฎหมายเกี่ยวกับแดนแห่งกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินและการเวนคืน
ที่ดินใต้พื้นดินเป็นการเฉพาะหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อ
หาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทน สจร. ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงาน
ปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้แทน
องค์การรถไฟฟ้ามหานคร แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินมีอยู่เพียงใด
การที่รัฐจะใช้ที่ดินใต้พื้นดินในการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนในระดับประมาณตั้งแต่ ๒๐ เมตร
ของระดับผิวพื้นดินลงไป รัฐจะต้องเวนคืนที่ดินหรือไม่ นั้นเห็นว่า โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕^๑ บัญญัติว่า ภายใต้อำนาจแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือ

^๑มาตรา ๑๓๓๕ ภายใต้อำนาจแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่าน
ว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย

กฎหมายอื่น แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินจะครอบคลุมทั้งส่วนที่อยู่เหนือพื้นพื้นดินและส่วนใต้พื้นดินด้วย และในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดกำหนดขอบเขตของแดนกรรมสิทธิ์ส่วนใต้พื้นดินเป็นอย่างอื่น ดังนั้น การที่รัฐจะนำที่ดินส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินมาใช้ในการสร้างระบบขนส่งมวลชนตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน รัฐอาจดำเนินการตามหลักในกฎหมายเอกชน เช่น โดยการซื้อ การเช่า หรือการจดทะเบียนภาระจำยอม เป็นต้น แต่ถ้ารัฐจะดำเนินการตามกฎหมายมหาชนก็อาจกระทำได้ ๒ วิธี คือ (๑) ในกรณีที่รัฐต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นทั้งหมดไม่ว่าทั้งส่วนที่อยู่บนพื้นดินและใต้พื้นดินหรือเฉพาะส่วนที่อยู่ใต้พื้นดินก็ตาม รัฐจะดำเนินการเวนคืนเพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนนั้นเป็นของรัฐแต่ผู้เดียว โดยการตรากฎหมายเฉพาะสำหรับการเวนคืนนี้ หรือ (๒) ถ้าเป็นกรณีที่รัฐต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นเพียงบางประการโดยเจ้าของที่ดินยังคงมีกรรมสิทธิ์อยู่ ก็อาจตรากฎหมายให้รัฐมีสิทธิดำเนินการเช่นนั้นได้ และห้ามเจ้าของที่ดินและผู้ใดกระทำการให้เสื่อมเสียหรือกระทบกระเทือนการใช้ประโยชน์ดังกล่าวในที่ดินนั้น โดยรัฐต้องจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดินนั้น เช่น การติดตั้งระบบโทรศัพท์ (มาตรา ๑๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช ๒๔๗๗) ระบบการส่งพลังงานไฟฟ้า (มาตรา ๒๙ (๑)^๓ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑) ระบบการประปา (มาตรา ๓๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐) หรือระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ(มาตรา ๓๐ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑) เป็นต้น เพราะโดยวิธีนี้รัฐจะเสียค่าทดแทนให้แก่เอกชนน้อยกว่าการเวนคืนที่ดินไปทั้งหมด ซึ่งการจัดสร้างระบบการขนส่งมวลชนก็มีสภาพทำนอง

^๒มาตรา ๑๔ กรมมีอำนาจที่จะชิงและบำรุงสายโทรเลข หรือโทรศัพท์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามอสังหาริมทรัพย์ใด ๆ และตั้งเสาธงในหรือบนอสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ได้ตามยุคตามคราว แต่

(ก) กรมต้องไม่ใช้อำนาจหน้าที่ได้รับมอบหมายไว้โดยบทมาตรานี้นอกจากที่เกี่ยวข้องกับการโทรเลข หรือโทรศัพท์ที่กรมได้ตั้งขึ้น หรือบำรุงอยู่เอง

(ข) ในการใช้อำนาจที่ให้ไว้ตามมาตรานี้ กรมต้องพยายามให้มีความเสียหายน้อยที่สุดที่จะเป็นได้ และเมื่อได้ใช้อำนาจนี้แก่ทรัพย์สินใด ๆ กรมต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายใด ๆ เพราะเหตุที่กรมได้ใช้อำนาจนั้น

^๓มาตรา ๒๙ ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ให้ กฟผ.มีอำนาจ

(๑) เดินสายส่งไฟฟ้าหรือจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๓๔ ในการส่งและการจำหน่ายน้ำ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไป ได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นมิใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๓๐ ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ให้ ปตท.มีอำนาจ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

เดียวกันนี้ เพราะส่วนใหญ่จะเป็นการสร้างอุโมงค์ไว้ใต้ดินให้รถไฟสามารถแล่นไปมาได้ และในต่างประเทศก็ใช้วิธีเดียวกัน เช่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ ของ Mass Rapid Transit Corporation Act, ๑๙๘๓ ของประเทศสิงคโปร์ หรือมาตรา ๑๙ ของ Mass Rapid Transit Law, ๑๙๘๘ ของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

(๒) ถ้ารัฐจำเป็นจะต้องเวนคืน รัฐจะเวนคืนเฉพาะใต้พื้นดินได้หรือไม่เห็นว่ามีสิทธิในทรัพย์สินเกิดขึ้นโดยกฎหมายกำหนด กฎหมายจึงอาจกำหนดให้สิทธิในทรัพย์สินมีลักษณะเช่นใดก็ได้ เช่น ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของคนหนึ่งแต่สิทธิเหนือพื้นดินเป็นของอีกคนหนึ่ง หรือกำหนดให้กรรมสิทธิ์ในอาคารชุดแยกส่วนกัน เป็นต้น ดังนั้นการจะตรากฎหมายขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อเวนคืนที่ดินเฉพาะส่วนใต้พื้นดินจึงอาจกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีมีปัญหาต้องพิจารณาด้วยว่า มีความเหมาะสมที่จะนำวิธีการนี้มาใช้ในการจัดสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้พื้นดินเพียงใด เพราะโดยทั่วไปการเวนคืนจะต้องจ่ายค่าทดแทนสูงกว่าค่าทดแทนสำหรับการได้ใช้ประโยชน์ดังที่ได้กล่าวมาใน (๑) ข้างต้น

(๓) ถ้าสามารถเวนคืนได้ รัฐควรดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ เห็นว่า โดยที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบัน (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐) มีบทบัญญัติบางประการที่เหมาะสมเฉพาะกับการให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยมีแดนแห่งกรรมสิทธิ์ทั้งบนพื้นดินและใต้พื้นดินเท่านั้น เช่น ในการคิดค่าทดแทน (มาตรา ๒๑)^๖ ดังนั้น หากจะดำเนินการ

^๖มาตรา ๒๑ เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ท่วมนั้นสูงไปกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้น ราคาลดลงให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้นและบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจาก

เวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็อาจมีอุปสรรคในการที่จะตีความมาใช้กับกรณีการเวนคืนเฉพาะส่วนได้ การตรากฎหมายขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อเวนคืนเฉพาะส่วนใต้พื้นดินดังที่ได้กล่าวมาใน (๒) ข้างต้น จึงน่าจะทำให้สะดวกขึ้น

(๔) รัฐควรตรากฎหมายเกี่ยวกับแดนแห่งกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินและการเวนคืนที่ดินใต้พื้นดินเป็นการเฉพาะหรือไม่ เห็นว่า เดิมในทางทฤษฎีกฎหมายยอมรับว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์มีอยู่เหนือพื้นดินและใต้พื้นดินโดยไม่มีขอบเขตจำกัดผู้มีกรรมสิทธิ์ย่อมได้รับหรือแสวงหาผลประโยชน์ได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ต่อมาความคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อสังคมเริ่มพัฒนาขึ้นนักวิชาการต่างยอมรับว่าหลักดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตามความเป็นจริงและประโยชน์ส่วนรวม แดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือและใต้พื้นดินจึงมีขอบเขตจำกัดเท่าที่เจ้าของที่ดินอาจทำการปลูกสร้างหรือแสวงหาประโยชน์ได้ตามความสามารถปกติเท่านั้น” ประกอบกับการคิดค่าทดแทนสำหรับการใต้ใช้ประโยชน์เฉพาะพื้นที่ใต้พื้นดินนั้นได้ใช้หลักการทดแทนความเสียหายเป็นเกณฑ์ประกอบกับการคำนวณมูลค่าของทรัพย์สิน โดยพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามความเป็นจริง ค่าทดแทนในส่วนนี้จึงขึ้นกับปัจจัยหลายอย่างเช่น สถานที่ตั้งและประเภทการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ระดับความลึกของพื้นที่ใต้ดินที่ต้องการใช้ประโยชน์และสภาพทางภูมิศาสตร์ขององค์ประกอบของชั้นดิน จำนวนค่าทดแทนจึงย่อมลดลงตามระดับของความลึก และหากเป็นการเวนคืนที่ดินในระดับความลึกมากจนไม่กระทบกระเทือนถึงการใช้สิทธิปลูกสร้างหรือแสวงหาประโยชน์แล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ที่มีกรรมสิทธิ์จึงไม่มีเสียก็ได้ เช่น ค่าทดแทนในการใช้พื้นที่ใต้ผิวดินเพื่อสร้างระบบขนส่งมวลชนใต้ดินในบริเวณกรุงปารีส ผู้เชี่ยวชาญในการตีราคามูลค่าทรัพย์สินได้จัดทำตารางในการประเมินมูลค่าพื้นที่ใต้ผิวดิน ดังนี้^๔

ระดับความลึก	มูลค่าพื้นที่ใต้ผิวดินโดยคิดจากมูลค่าที่ดิน
๐-๓ เมตร	๓๐%
๓-๖ เมตร	๑๕%
๖-๙ เมตร	๑๐%
๙-๑๒ เมตร	๗.๕๐%
๑๒-๑๕ เมตร	๖%
๑๕-๑๘ เมตร	๕%
๑๘-๒๑ เมตร	๔.๕๐%
๒๑-๒๔ เมตร	๓.๕๐%
๒๔-๒๗ เมตร	๓%
๒๗-๓๐ เมตร	๓%

การที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย

^๔Juris-Classeur Civil, Vol. “Art.5 1 5 a 577” FASC.E, Editions Techniques, 1 9 9 1 PP.5-6

^๕J. FERBOS et A. BERNARD, L'expropriation et l'evolution des biens, Tome. II, 8eme edition, Moniteur, Paris, 1992, PP.124-125

ลึกกว่า ๓๐ เมตร

๐%

ดังนั้น เมื่อมูลค่าของพื้นที่ใต้พื้นดินจะแปรเปลี่ยนไปตามความลึกเช่นนี้แล้ว ถ้าประสงค์จะให้เกิดแนวทางที่แน่ชัดในการคำนวณค่าทดแทน จึงอาจตรากฎหมายกำหนดแผนผังกรรมสิทธิ์ใต้พื้นดินหรือกำหนดจุดต่ำสุดซึ่งมีการกำหนดค่าทดแทนในการที่รัฐจะนำไปใช้ประโยชน์ก็ได้ ส่วนค่าทดแทนจะเป็นเช่นใดจะต้องนำหลักการคำนวณมูลค่าที่ดินและความลึกมาพิจารณาประกอบด้วย

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๓๖.