

บันทึก

เรื่อง ทหารือปัญหาข้อกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐
(กรณีการอนุญาตให้ทำทางเข้าออกผ่านทางพิเศษ)

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท.๑๙๐๑/๑๘๓๔ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการก่อสร้างทางพิเศษสายดินแดง - ท่าเรือ ซึ่งตอนหนึ่งของทางสายนี้ขนานกับถนนเลียบริมน้ำเจ้าพระยา โดยได้สร้างลอยเหนือพื้นดินซึ่งเป็นที่ดินของกรุงเทพมหานครได้เวนคืนมาเพื่อสร้างถนนเลียบริมน้ำเจ้าพระยาและได้รับอนุญาตจากกรุงเทพมหานครแล้ว และการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินตามแนวขอบถนนเลียบริมน้ำเจ้าพระยา เป็นแนวยาวกว้าง ๒.๕๐ เมตร เพื่อใช้ในการติดตั้งเครื่องอุปกรณ์ของทางพิเศษ ซึ่งที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๒๗๕๐๔ ของบริษัท โรเชสเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด ด้านทิศตะวันตกตลอดทั้งแนวอยู่ในข่ายถูกเวนคืนเพื่อการนี้ด้วย ที่ดินแปลงดังกล่าวเดิมเป็นที่ว่างเปล่า โดยด้านทิศตะวันตกติดถนนเลียบริมน้ำเจ้าพระยาส่วนอีกสามด้านติดกับที่ดินของผู้อื่น เมื่อได้เวนคืนแล้วที่ดินแปลงนี้จึงไม่มีทางออกสู่ถนนสาธารณะ

ต่อมาบริษัท โรเชสเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด ได้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารสำนักงานของบริษัทฯ ในที่ดินแปลงดังกล่าวต่อสำนักการโยธา กรุงเทพมหานครและการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ตรวจสอบแล้วว่าบริเวณที่จะปลูกสร้างอาคารอยู่นอกเขตทางพิเศษ บริษัทฯ ได้มีหนังสือขอทำทางเข้าออกสู่ถนนเลียบริมน้ำเจ้าพระยาโดยผ่านที่ดินซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้เวนคืนกว้าง ๒.๕๐ เมตร เนื่องจากไม่มีทางออกสู่ถนนสาธารณะ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเห็นว่า กรณีเป็นเรื่องทางจำเป็นตามมาตรา ๑๓๔๙ และมาตรา ๑๓๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่ข้อ ๒๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ห้ามมิให้สร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นในทางพิเศษ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงได้ทหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวต่อกรมอัยการ กรมอัยการได้ตอบข้อหารือว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะอนุญาตให้บริษัทฯ ทำทางเข้าออกผ่านทางพิเศษ (ส่วนที่เวนคืนกว้าง ๒.๕๐ เมตร) ไม่ได้ เพราะเป็นการต้องห้ามตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๒๙ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษออกมายกเว้นกฎหมายทั่วไป และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเห็นว่า เนื่องจากการเวนคืนดังกล่าวทำให้เกิดความเดือดร้อนไม่เฉพาะแต่บริษัท โรเชสเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด แต่ยังมีเจ้าของที่ดินอีกหลายรายที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกันนี้ จึงขอทหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

๑. ในการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างทางพิเศษเป็นเหตุให้ที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งไม่มีทางออกสู่ถนนสาธารณะได้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะอนุญาตให้ทำทางเข้าออกผ่าน

หรือในทางพิเศษจะเป็นการขัดต่อข้อ ๒๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่

๒. หากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยไม่อาจอนุญาตให้ทำทางเข้าออกผ่านหรือในที่ดินที่เวนคืนเพื่อก่อสร้างทางพิเศษได้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะให้เช่าที่ดินในส่วนที่จะทำทางเข้าออกให้ผู้เข้าไปทำทางเข้าออกได้หรือไม่ หรือการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะทำทางเข้าออกเสียเอง แล้วให้บริษัทฯ หรือประชาชนเช่าเป็นทางเข้าออกได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยรวมทั้งบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมอัยการ กรมที่ดิน การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และกรุงเทพมหานคร) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ข้อ ๒๙^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นในทางพิเศษหรือเพื่อเชื่อมติดต่อกับทางพิเศษ ยกเว้นกรณีของผู้ดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งมีความจำเป็นต้องปักเสาพาดสายหรือวางท่อเพื่อข้ามหรือลอดทางพิเศษซึ่งได้ขออนุญาตและทำความตกลงกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยก่อนแล้ว และข้อ ๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับเดียวกันได้ให้ความหมายของคำว่า “ทางพิเศษ” ไว้ว่า หมายความว่า “ทางหรือถนนซึ่งจัดสร้างขึ้นใหม่ไม่ว่าในระดับพื้นดินใต้พื้นดิน เหนือพื้นดินหรือพื้นน้ำเพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ และให้หมายความรวมถึงทางซึ่งใช้สำหรับรถรางเดี่ยวหรือรถใต้ดิน สะพาน อุโมงค์ เรือสำหรับขนส่งรถข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลงรถ ทางเท้า ที่จอดรถเขตทาง ไหล่ทาง เชื้อนก้นน้ำ ท่อทางระบายน้ำ กำแพง คันดิน รั้วเขต หลักระยะสัญญาณจราจร เครื่องหมายจราจร และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์เกี่ยวกับงานทางพิเศษ”

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้น คือ บริเวณที่ดินซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้เวนคืนตามแนวขอบถนนเลียบแม่น้ำเจ้าพระยาตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายดินแดง-ท่าเรือ ในท้องที่เขตพญาไท เขตปทุมวัน เขตพระโขนง และเขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็น “ทางพิเศษ” ตามความหมายของข้อ ๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐^๑ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามข้อหารือปรากฏว่า ตัวถนนซึ่งเป็นทางพิเศษส่วนที่ขนานกับถนน

^๑ ข้อ ๒๙ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นหรือปลูกต้นไม้หรือพืชผลอย่างใด ๆ ในทางพิเศษ หรือเพื่อเชื่อมติดต่อกับทางพิเศษ เว้นแต่ผู้ซึ่งดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งมีความจำเป็นต้องปักเสาพาดสาย หรือวางท่อเพื่อข้ามหรือลอดทางพิเศษให้ขออนุญาตและทำความตกลงกับ กทพ. เสียก่อน จึงจะกระทำการนั้นได้ และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ให้เหตุผลของงานหรือในเรื่องค่าเช่า ให้เสนอรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

โรงเรือนหรือสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือต้นไม้หรือพืชผลที่ปลูกขึ้นโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้นำข้อ ๒๘ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เลียบบแม่น้ำเจ้าพระยานั้นได้สร้างลอยเหนือพื้นดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของกรุงเทพมหานครโดยได้รับอนุญาตจากกรุงเทพมหานคร ส่วนบริเวณใต้แนวนอนนี้เป็นถนนสายเลียบบแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร แต่เนื่องจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินในการติดตั้งเครื่องอุปกรณ์ของการทางพิเศษ จึงได้เวนคืนที่ดินตามแนวขอบถนนเลียบบแม่น้ำเจ้าพระยาตลอดช่วงที่แนวทางพิเศษขนานกับถนนเลียบบแม่น้ำเจ้าพระยานั้น บริเวณที่ดินที่เวนคืนจึงอยู่คนละระดับกับตัวถนนที่สร้างขึ้น มีปัญหาว่าบริเวณที่ดินนี้จะถือว่าเป็น “ไหล่ทาง” หรือ “เขตทาง” อันเป็นทางพิเศษด้วยหรือไม่

สำหรับคำว่า “ไหล่ทาง” นั้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐^๑ มิได้ให้ความหมายไว้จึงต้องพิจารณาตามความหมายที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยทางหลวง(ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕) ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕^๒ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ไหล่ทาง” ไว้ในข้อ ๒ ว่า “หมายความว่า ส่วนหนึ่งของทางหลวงที่อยู่ต่อกับทางจราจรทั้งสองข้าง” ดังนั้น บริเวณที่ดินตามข้อหรือจึงมิใช่ไหล่ทางเพราะอยู่คนละระดับกับบริเวณที่เป็นทางจราจร ส่วนคำว่า “เขตทาง” นั้น ประกาศของคณะปฏิวัติทั้งสองฉบับมิได้ให้ความหมายไว้ อย่างไรก็ตามข้อ ๒^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕^๒ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ทางหลวง” ไว้ว่า “...และให้หมายความรวมถึงที่ดิน.และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง และเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดทางหลวงไว้หลายประเภทและการกำหนดเขตทางหลวงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของทางหลวงนั้น ๆ จึงเห็นได้ว่าเขตทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงนั้นมิได้หมายความว่าเฉพาะตัวทางหรือถนนซึ่งใช้ในการจราจรแต่หมายความรวมถึงบริเวณที่ดินสองด้านของตัวทางหรือถนนซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำกับ ตรวจสอบและควบคุมทางหลวงนั้นด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่า ส่วนที่ดินที่ว่างบริเวณทางแยกต่างระดับในเขตทางพิเศษซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้รับกรรมสิทธิ์มาโดยได้มีการปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษตามข้อ ๒๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ

^๑ ข้อ ๒ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ หรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

ฉบับที่ ๒๕๐๑ ย่อมถือว่าเป็นเขตทาง^๓ ดังนั้น ที่ดินตามแนวขอบถนนเลียบริมแม่น้ำเจ้าพระยาที่เป็นปัญหา ซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการเวนคืนมาเพื่อสร้างทางพิเศษตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงถือว่าเป็นเขตทางและเป็น “ทางพิเศษ” ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๐๑ ด้วย

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าที่ดินส่วนที่เวนคืนดังกล่าวเป็นทางพิเศษ การสร้างโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใดในทางพิเศษย่อมเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๒๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐๑ ยกเว้นในกรณีของผู้ที่ดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งมีความจำเป็นต้องปักเสา พาดสาย หรือวางท่อเพื่อข้ามหรือลอดทางพิเศษซึ่งได้ขออนุญาตและทำความตกลงกับการทางพิเศษแห่งประเทศไทยก่อนแล้ว ตามปัญหาที่หารือมานี้ เป็นการทำทางผ่านที่ดินส่วนนี้เพื่อออกสู่ถนนเลียบริมแม่น้ำ เพื่อประโยชน์ของเอกชนซึ่งมีที่ดินติดต่อกับที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนและไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะ กรณีจึงไม่เข้าข้อยกเว้นตามข้อ ๒๕ ดังกล่าว นอกจากนี้ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐๑ เป็นกฎหมายพิเศษ ซึ่งจะนำบทบัญญัติทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เกี่ยวกับทางจำเป็นมาใช้บังคับไม่ได้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงไม่มีอำนาจอนุญาตให้เอกชนทำทางเข้าออกผ่านทางพิเศษเพราะเป็นการขัดต่อข้อ ๒๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐๑

๒. ในปัญหาว่า หากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยไม่อาจอนุญาตให้ทำทางเข้าออกผ่านหรือในที่ดินที่เวนคืนดังกล่าวได้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะให้เข้าที่ดินในส่วนที่จะทำทางเข้าออกให้ผู้เข้าไปทำทางเข้าออกเอง หรือการทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะทำทางเข้าออกเสียเองแล้วให้บริษัทหรือประชาชนเช่าเป็นทางเข้าออก ได้หรือไม่ในปัญหานี้เห็นว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลตามข้อ ๒^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐๑ จึงมีอำนาจหน้าที่เฉพาะภายในวัตถุประสงค์ซึ่งได้กำหนดไว้ในข้อ ๒ (๑) (๒) และ (๓)^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว สำหรับการให้เข้าที่ดินส่วนที่เป็นทางพิเศษเพื่อให้เอกชนไปทำทางเข้าออกที่ดินของตน หรือการทำทางผ่านทางพิเศษเพื่อให้เอกชนเช่าเป็นทางเข้าออก นั้น เห็นได้ว่า มิใช่เป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้อใดข้อหนึ่งของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยที่บัญญัติไว้ในข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐๑ ดังนั้น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงไม่มีอำนาจอนุญาตให้เอกชนเช่าที่ดินส่วนที่เป็นทางพิเศษ เพื่อทำทางเข้าออกหรือดำเนินการทำทางเข้าออกผ่านทางพิเศษเสียเองแล้วให้เอกชนเช่าต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม

^๓ บันทึกความเห็นส่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๖๐๑/๓๖๔๗ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๓

^๔ ข้อ ๒ ให้จัดตั้งหน่วยงานการทางพิเศษขึ้น เรียกว่า “การทางพิเศษแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า กทพ. และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ
- (๒) จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารทางเดียวและรถใต้ดิน
- (๓) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔

พิเศษแห่งประเทศไทยจะดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับทางพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา^๖ ตามวัตถุประสงค์
ในข้อ ๒ (๓) และใช้อำนาจตามข้อ ๖^๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ เพื่อบรรลุ
วัตถุประสงค์ดังกล่าว ก็ย่อมทำได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๔

^๖ ข้อ ๖ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ ๒ ให้ กทพ. มีอำนาจ

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา รับโอน จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ยืม ให้ยืม และ
ดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ของ กทพ.

(๒) ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ครอบครองหรือ
ดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

(๓) วางแผน สำรวจ ออกแบบเกี่ยวกับการสร้างหรือขยายทางพิเศษ

(๔) เรียกเก็บค่าผ่านทางพิเศษ และค่าบริการในการใช้รถที่เคลื่อนโดยรางเดียวหรือรถได้

ดิน

(๕) กู้ยืมเงินหรือลงทุน

(๖) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน.