

บันทึก

เรื่อง การปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาผลประโยชน์

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๑๙๐๕/๒๓๓๗ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาผลประโยชน์ โดยมีข้อเท็จจริงว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนและระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนขั้นต้นในกรุงเทพมหานคร ซึ่ง กทพ.กำลังดำเนินการก่อสร้างอย่างเร่งด่วนและใกล้จะแล้วเสร็จเปิดการจราจรในอนาคตอันใกล้ แต่เนื่องจากการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนและระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนดังกล่าวส่วนใหญ่จะก่อสร้างเป็นโครงสร้างยกระดับ ซึ่งจะมีที่ว่างอยู่ใต้ทางพิเศษและที่ว่างบริเวณทางแยกต่างระดับในเขตทางพิเศษ ที่ดินเขตทางพิเศษนี้ส่วนใหญ่ กทพ.ได้เวนคืนมาโดยวิธีการเจรจาปรองดองและตกลงราคาค่าทดแทน และบางส่วนกำลังอยู่ในระหว่างการเวนคืนโดยพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน กทพ.จึงได้วางโครงการปรับปรุงที่ว่างดังกล่าวเพื่อจัดหาผลประโยชน์เป็นรายได้สำหรับการดำเนินงานตามโครงการของ กทพ. เพราะหากปล่อยทิ้งว่างไว้ก็จะต้องเสียค่าดูแลบำรุงรักษาโดยเปล่าประโยชน์ สำหรับโครงการจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษดังกล่าว ได้แก่ การจัดทำอาคารร้านค้า ศูนย์การค้า หรือโรงแรม ตลอดจนที่จอดรถและที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน โดยจะให้สัมปทานเอกชนลงทุนปลูกสร้างและดำเนินการ แต่เพื่อความชัดเจนทางด้านกฎหมายซึ่งอาจจะมีปัญหาขึ้นในอนาคต กทพ.จึงขอหารือและขอคำแนะนำว่า ในการที่ กทพ. จะปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาผลประโยชน์เป็นรายได้สำหรับการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของ กทพ. ดังกล่าวจะขัดกับอำนาจหน้าที่ของ กทพ.ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ประการใด หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทน กทพ. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม(สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๑ ได้วิเคราะห์ศัพท์คำว่า “ทางพิเศษ” ไว้ว่า “หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดสร้างขึ้นใหม่ไว้ในระดับพื้นดิน ใต้พื้นดิน เหนือพื้นดินหรือพื้นน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ และหมายความรวมถึงทางซึ่งใช้สำหรับรถรางเดียวหรือรถใต้ดิน สะพานอุโมงค์ เรือ สำหรับขนส่งรถข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลงรถ ทางเท้า ที่จอดรถ เขตทาง ไหล่ทาง

เชื่อมกันน้ำ ท่อทางระบายน้ำ กำแพงกันดิน รั้วเขต หลักระยะสัญญาณจราจรเครื่องหมายจราจร และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์เกี่ยวกับงานทางพิเศษ” และในข้อ ๒๖^๑ ประกอบกับข้อ ๒๘^๒ ได้บัญญัติว่าในกรณีที่ กทพ.สร้างหรือขยายทางพิเศษผ่านเหนือพื้นพื้นดินหรือใต้พื้นดินของผู้อื่นโดยไม่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้ใดจะสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใดทางพิเศษที่อยู่เหนือพื้นพื้นดินหรือเหนือทางพิเศษที่อยู่ใต้พื้นดินก็ให้กระทำได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กทพ. ดังนั้น สำหรับทางพิเศษที่อยู่เหนือพื้นดินซึ่ง กทพ.มีอำนาจอนุญาตให้ผู้อื่นกระทำได้ กทพ. ก็ย่อมมีอำนาจที่จะสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใดในพื้นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์ของ กทพ. และอยู่ใต้ทางพิเศษนั้นได้เช่นเดียวกัน

(๒) ส่วนที่ดินที่วางบริเวณทางแยกต่างระดับในเขตทางพิเศษนั้น ในประการแรก ย่อมถือว่าเป็นเขตทางตามที่วิเคราะห์ศัพท์ในข้อ ๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น นอกจากนั้นผู้แทน กทพ.ยังได้ชี้แจงเพิ่มเติมและส่งแผนผัง รูปถ่ายทางแยกและบริเวณที่ดินทางพิเศษเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณา ซึ่งปรากฏว่า ทางแยกที่มาบรรจบรวมกันมี ๓ ทาง คือ สายดินแดง – ท่าเรือ สายบางนา – ท่าเรือ และสายดาวคะนอง – ท่าเรือ ทางที่มาบรรจบกันดังกล่าวนี้ได้สร้างเป็นวงกลมเพื่อให้ยานพาหนะที่มาจากแต่ละทางผ่านไปมาได้โดยไม่ต้องหยุดรอกัน ลักษณะทางแยกเช่นนี้ในภาษาของวิศวกรเรียกว่า “ทางแยกต่างระดับ หรือ full-interchange” และภายในขอบวงกลมของทางแยกเหล่านี้จะมีที่ดินเป็นบริเวณว่างประมาณ ๖ ไร่ ซึ่งเป็นเขตทางดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ที่ดินในบริเวณที่กล่าวนี้ กทพ.ได้รับกรรมสิทธิ์มาโดยได้มีการปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสี่ ของข้อ ๒๔^๓ แห่ง

^๑ข้อ ๒๖ ในกรณีที่การสร้างหรือขยายทางพิเศษผ่านแดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินหรือใต้พื้นดินของบุคคลอื่นโดยไม่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางพิเศษนั้น และให้ กทพ.มีอำนาจเข้าดำเนินการที่จำเป็นในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ แต่ต้องใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้มีสิทธิก่อนเข้าดำเนินการดังกล่าว

การกำหนดและการชำระค่าเสียหายตลอดจนการเข้าดำเนินการในอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้นำความในข้อ ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒ข้อ ๒๘ ในกรณีที่ กทพ. สร้างหรือขยายทางพิเศษตามข้อ ๒๖ ผู้ใดจะสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใดทางพิเศษที่อยู่เหนือพื้นพื้นดินหรือเหนือทางพิเศษที่อยู่ใต้พื้นดินก็ให้กระทำได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กทพ. การอนุญาตนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ กทพ. กำหนด

โรงเรือนหรือสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้ กทพ.มีอำนาจรื้อถอนหรือทำลายตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน

^๓ข้อ ๒๔ เมื่อได้มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แล้ว ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์และผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญทำความตกลงกันในเรื่องค่าทำขวัญ ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดค่าทำขวัญ ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญจะรับชำระหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญไม่ยอมรับชำระให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์นำเงินไปวางต่อศาล ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทำขวัญจะขอรับเงินนั้นจากศาลเมื่อใดหรือไม่ก็ได้

การที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญรับชำระค่าทำขวัญแต่ยังไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทำขวัญที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนด หรือรับหรือไม่รับเงินค่าทำขวัญที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางไว้ต่อศาล ไม่ตัดสิทธิผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญที่จะฟ้องเรียกเงินส่วนที่ตนเห็นว่าควรจะ

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ กล่าวคือ ได้มีการชำระค่าทำขวัญแก่ผู้มีสิทธิได้รับชำระค่าทำขวัญในกรณีที่ไม่มีข้อโต้แย้ง และได้มีการวางเงินต่อศาลในกรณีที่เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมในเรื่องค่าทำขวัญ เสร็จเรียบร้อยแล้ว และ กทพ. ก็ได้เข้าครอบครองใช้ที่ดินดังกล่าวเพื่อการก่อสร้างมาเป็นเวลา ๓ ปี เพราะฉะนั้น สำหรับปัญหาว่า การที่ กทพ. จะใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งเป็นที่วางอยู่ใต้ทางพิเศษหรือที่ว่างบริเวณทางแยกต่างระดับในเขตทางพิเศษ โดยจะจัดทำอาคารร้านค้า ศูนย์การค้า หรือโรงแรม ตลอดจนที่จอดรถหรือที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน จะมีอำนาจกระทำหรือไม่นั้นเมื่อที่ดินดังกล่าว กทพ. ได้ปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสี่ของข้อ ๒๔ ดังที่กล่าวแล้วย่อมถือว่า กทพ. ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นมาโดยชอบ ดังนั้น กทพ. จึงมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินดังกล่าวภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ (๑) และ (๓)^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐^๕ กล่าวคือ สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษรวมทั้งดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมมีอำนาจที่จะกระทำการตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๖ (๒)^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐^๕ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) จึงเห็นว่า การที่ กทพ. จะปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาประโยชน์เป็นรายได้สำหรับการดำเนินงานตามโครงการของ กทพ. ถ้ากิจการนั้นมีลักษณะต้องตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ (๑) และ (๓) และกระทำตามข้อ ๖ (๒) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ ลงวันที่ ๒๓

ได้รับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ดินรับเงินค่าทำขวัญจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางเงินค่าทำขวัญต่อศาล แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชำระเงินเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีในเงินนั้นตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ

การที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญฟ้องคดียังศาลตามวรรคสอง ไม่เป็นเหตุให้การครอบครองการใช้ การรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ การสร้างหรือขยายทางพิเศษต้องระงับ

เมื่อได้มีการชำระค่าทำขวัญแก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญ หรือได้มีการวางเงินต่อศาลแล้ว ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าครอบครอง ใช้และรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์นั้น โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน ในกรณีนี้เจ้าของ ผู้ครอบครองหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว

“ข้อ ๒ ให้จัดตั้งหน่วยงานทางพิเศษขึ้น เรียกว่า “การทางพิเศษแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า กทพ. และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

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

“ข้อ ๖ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ ๒ ให้ กทพ. มีอำนาจ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถูกรรมสิทธิ์ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

พฤตจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ แล้ว ก็กระทำได้ ไม่ขัดต่อประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๒๓