

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้ประโยชน์บนพื้นที่ว่างเหนือแนวอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินและสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน
โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ รฟม ๐๐๒/๑๗๔๗ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๘๖ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)^๑ ที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ดังนี้

๑. การพัฒนาพื้นที่ในสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์ นั้น เห็นว่า มาตรา ๗ (๓) ประกอบกับมาตรา ๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ รฟม. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้า โดยให้มีอำนาจกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การให้บริการกิจการรถไฟฟ้าได้ ดังนั้น เมื่อ รฟม.ได้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการรถไฟฟ้า โดยการสร้างรถไฟฟ้าใต้ดิน อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์บนที่ดินซึ่งเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว รฟม. ย่อมสามารถนำพื้นที่ภายในบริเวณอาคารดังกล่าวไปดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้าได้ตามมาตรา ๗ (๓) ประกอบกับมาตรา ๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓

๒. การพัฒนาพื้นที่ดินว่างเปล่าในบริเวณปากทางเข้า - ออก สถานีรถไฟฟ้าใต้ดินและบริเวณหน้าอาคารจอดรถ นั้น เห็นว่า โดยที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีหลักการสำคัญว่าการเวนคืนจะต้องกระทำเท่าที่มีความจำเป็น และการซื้อขายที่ดินกรณีนี้มีขึ้นเพื่อนำมาใช้สำหรับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้า - ออก สถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน การให้บริการ และการจัดให้มีสถานที่จอดรถ อันอยู่ในขอบเขตของกิจการรถไฟฟ้า จึงเป็นการดำเนินกิจการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และเมื่อได้ดำเนินการก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินหรืออาคารจอดรถเรียบร้อยแล้ว รฟม. ยังมีหน้าที่ต้องรักษาที่ดินดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๘๓ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๘๔ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๔/๒๕๔๘)

ประชาชนตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการรถไฟฟ้า ดังนั้น รฟม. จึงไม่สามารถนำที่ดินว่างเปล่าในบริเวณดังกล่าวไปดำเนินการธุรกิจด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากเป็นกิจการที่อยู่ นอกวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน แม้ว่าการดำเนินการนั้นจะอยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือในกิจการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ รฟม. ก็ตาม

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าว รฟม. เห็นว่า เมื่อได้เวนคืนที่ดินมาเพื่อก่อสร้างอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินและสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน และภายหลังจากการสร้างอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินและสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้วมีพื้นที่ว่างเหนืออุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินและสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน และบริเวณด้านบนสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินซึ่งยังมิได้มีการใช้ประโยชน์ใด ประกอบกับ รฟม. ได้รับการร้องขอจากเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนผู้ครอบครองหรือผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ใกล้เคียงขอใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว ในลักษณะของการใช้เป็นทางเข้า - ออกถนน ที่จอดรถ การสร้างสวนสาธารณะ การปรับปรุงภูมิทัศน์ การติดตั้งป้ายประชาสัมพันธ์ รวมทั้งจัดทำเป็นสถานที่ให้บริการต่าง ๆ โดยยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ รฟม. กำหนด ซึ่ง รฟม. เห็นว่า เมื่อได้ดำเนินการก่อสร้างอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินและสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว จึงสามารถนำพื้นที่ว่างดังกล่าวไปพัฒนาได้ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีนัยไม่แตกต่างไปจากการใช้ประโยชน์ในอาคารสถานีรถไฟฟ้า อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์บนที่ดิน ซึ่งการใช้ประโยชน์บนพื้นที่ดังกล่าวสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากภาครัฐ รฟม. จึงได้เสนอกระทรวงคมนาคมพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามความในมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนี้

๑. เห็นชอบให้นำพื้นที่ว่างเหนือแนวอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินบริเวณทางเข้า - ออกศูนย์ซ่อมบำรุงห้วยขวางไปดำเนินการจัดทำเป็นถนนเชื่อมต่อระหว่างถนนวัฒนธรรมกับถนนรัชดาภิเษก เพื่ออำนวยความสะดวกในการสัญจรของประชาชน

๒. เห็นชอบให้นำพื้นที่บริเวณสถานีรถไฟฟ้า ซึ่งได้มีการก่อสร้างสถานีไปแล้วและมีใช้เป็นทางเข้า - ออกสถานี และพื้นที่ว่างเหนืออุโมงค์สถานีรถไฟฟ้าใต้ดินบริเวณหัวมุมถนนพระราม ๔ - รัชดาภิเษก ใกล้กับสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ไปให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่ผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าและประชาชนทั่วไป

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า

๑. พื้นที่ว่างเปล่าซึ่งอยู่เหนือแนวอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดิน และพื้นที่ว่างบริเวณด้านบนสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินเป็นกรณีเดียวกับพื้นที่ดินว่างเปล่าปากทางเข้า - ออกสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน รฟม. จึงมีพันธะที่จะต้องนำที่ดินที่ได้มาไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแม้ว่า รฟม. จะได้ดำเนินการก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินแล้วก็ตาม รฟม. ก็ยังมีหน้าที่ต้องรักษาที่ดินดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการรถไฟฟ้า

๒. พื้นที่ว่างเปล่าซึ่งอยู่เหนือโครงสร้างระบบรถไฟฟ้าใต้ดิน เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีหลักการสำคัญว่า การเวนคืนจะต้องกระทำเท่าที่มีความจำเป็น และต้องระบุ

วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจนด้วย ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕ ได้บัญญัติไว้ว่า “แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น กินทั้งเหนือพื้นดินและใต้ดินด้วย” ซึ่งหมายความว่า ที่ดินที่ รฟม. ได้มาจากการเวนคืนย่อมต้องมีแดนกรรมสิทธิ์ติดไปกับตัวทรัพย์สินด้วย แม้ว่า รฟม. จะได้ก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าใต้ดินซึ่งเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้วก็ตาม รฟม. ก็ไม่สามารถนำพื้นที่ว่างเปล่าซึ่งอยู่เหนือโครงสร้างระบบรถไฟฟ้าดังกล่าวไปดำเนินการพัฒนาเชิงพาณิชย์ได้ เนื่องจากแดนกรรมสิทธิ์ของที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนย่อมครอบคลุมทั้งส่วนที่อยู่เหนือพื้นดินและใต้ดินการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ว่างเปล่าเหนือโครงสร้างระบบรถไฟฟ้าจึงต้องเป็นไปภายในขอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนด้วย

กระทรวงคมนาคม เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันมีผลกระทบต่อประชาชนและ รฟม. และเมื่อมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน จึงเห็นควรให้ รฟม. นำเรื่องหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้คำช้อยุติก่อน เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่นด้วย

รฟม. จึงหารือ ดังนี้

๑. พื้นที่บนหรือเหนือแนวสายทางอุโมงค์และสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน ซึ่งยังมีได้มีการใช้ประโยชน์ นั้น รฟม. จะนำไปใช้ประโยชน์ตามอำนาจที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้หรือไม่ เช่น สร้างถนนบนหรือเหนือแนวอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินเพื่อให้ประชาชนได้สัญจรและบรรเทาปัญหาการจราจรคับคั่งหรือนำไปดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ผู้ให้บริการรถไฟฟ้าและประชาชนทั่วไปในรูปแบบต่าง ๆ

๒. พื้นที่ด้านบนรอบ ๆ บริเวณสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน ซึ่งมีใช้ปากทางเข้า - ออก สถานีรถไฟฟ้าใต้ดินที่ได้มีการปูพื้นคอนกรีตหรือแผ่นซีเมนต์สำเร็จรูปหรือปลูกหญ้า มีลักษณะเป็นลานอเนกประสงค์แล้ว นั้น รฟม. จะนำไปดำเนินธุรกิจด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามอำนาจที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย แล้วเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๔^๒ และต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และ

^๒บันทึก เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ที่ ๕๑๘๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันในเรื่องเสรีที่ ๓๙๔/๒๕๔๘^๓ และเรื่องเสรีที่ ๖๒๔/๒๕๔๙^๔ โดยวินิจฉัยวางหลักไว้ว่า

หลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมาตรา ๔๑^๕ และมาตรา ๔๒^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ คือ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐจึงต้องเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน และเมื่อรัฐประสงค์จะได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อเวนคืนสำหรับการที่กำหนดไว้เท่านั้น พร้อมกับต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยการเวนคืนของรัฐนั้นจะกระทำได้เท่าที่มีความจำเป็น นอกจากนั้นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐจะกระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือเพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือเพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ตามความในมาตรา ๕^๗ แห่ง

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำพื้นที่เขตทางหลวงไปใช้ประโยชน์ในการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๘๑ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕มาตรา ๔๑ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๖มาตรา ๔๒ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๗มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเมื่อรัฐได้ที่ดินจากการเวนคืนแล้ว รัฐย่อมมีพันธะที่จะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น เพราะเป็นการได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษ การจะนำไปใช้นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนย่อมไม่อาจกระทำได้

กรณีข้อหาหรือเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของ รฟม. แยกการพิจารณาในแต่ละประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่ รฟม. จะนำพื้นที่บนหรือเหนือแนวสายทางอุโมงค์และสถานีรถไฟใต้ดินไปสร้างถนนบนหรือเหนือแนวอุโมงค์รถไฟใต้ดินหรือนำไปดำเนินการเกี่ยวกับกิจการรถไฟและธุรกิจอื่นในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่หาหรือมาได้หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาว่า การดำเนินการดังกล่าวถือเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อดำเนินกิจการรถไฟในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสร้างโครงการขนส่งด้วยระบบรถไฟฟ้า สถานีที่จอดรถสำหรับผู้โดยสาร และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกิจการรถไฟ ตามมาตรา ๓^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตสาทร และเขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตวัฒนา เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตสัมพันธวงศ์ และเขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือไม่ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า รฟม. ได้สร้างอุโมงค์รถไฟใต้ดินและสถานีรถไฟใต้ดิน ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อดำเนินกิจการรถไฟแล้ว แต่ยังเหลือพื้นที่ว่างบนหรือเหนือแนวสายทางอุโมงค์และสถานีรถไฟใต้ดิน จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าพื้นที่ดังกล่าว รฟม. จะนำไปดำเนินการกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกิจการรถไฟได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วย่อมเห็นได้ว่าเมื่อ รฟม. ได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสร้างโครงการขนส่งด้วยระบบรถไฟฟ้า สถานีที่จอดรถสำหรับผู้โดยสารตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว ย่อมสามารถนำพื้นที่ว่างดังกล่าวไปดำเนินการกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกิจการรถไฟฯ ได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการเวนคืน นอกจากนั้น การดำเนินการ

ปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

“มาตรา ๓ ที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการรถไฟในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสร้างโครงการขนส่งด้วยระบบรถไฟฟ้า สถานีที่จอดรถสำหรับผู้โดยสาร และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกิจการรถไฟ

ดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รฟม. ตามมาตรา ๗^๙ ประกอบกับ มาตรา ๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ด้วย กล่าวคือ รฟม. มีวัตถุประสงค์ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้า ซึ่งการดำเนินธุรกิจตามมาตรา ๗ (๓) นี้ ย่อมหมายความว่าต้องเป็นธุรกิจที่เกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าหรือธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้าเท่านั้น ฉะนั้น การที่ รฟม. จะนำพื้นที่ว่างดังกล่าวไปสร้างถนนบนหรือเหนือแนวอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดิน หรือนำไป ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่น หากเป็นการดำเนินธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่

“มาตรา ๗ ให้ รฟม. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่ กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว

(๒) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำโครงการและแผนงานเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าเพื่อปรับปรุง และพัฒนาให้ทันสมัย

(๓) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และ ประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้า

“มาตรา ๙ ให้ รฟม. มีอำนาจกระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ

(๒) ก่อตั้งสิทธิหรือกระทำการนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร

(๓) เรียกเก็บค่าโดยสาร ค่าบริการ และค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพย์สิน การให้บริการและความ สะดวกต่าง ๆ ในกิจการรถไฟฟ้า

(๔) กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการเดินรถไฟฟ้า และความปลอดภัยและความ สงบเรียบร้อยในการโดยสารรถไฟฟ้า ตลอดจนการใช้และรักษารถไฟฟ้า ทรัพย์สิน และการให้บริการและความ สะดวกแก่การเดินรถไฟฟ้าและการโดยสารรถไฟฟ้า

(๕) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(๖) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อใช้ในการลงทุน

(๗) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับ กิจการของ รฟม. ทั้งนี้ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดดังกล่าวจะมีคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการ ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสิบเก้าของทุนจดทะเบียนของบริษัทนั้นไม่ได้

(๘) ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือ เกี่ยวเนื่องกับกิจการของ รฟม.

(๙) ลงทุนหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับ กิจการของ รฟม.

(๑๐) ให้สัมปทานกิจการรถไฟฟ้าทั้งหมดหรือบางส่วนแก่เอกชน

(๑๑) พัฒนาสิ่งสาธารณูปโภคของ รฟม. ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่การให้บริการ กิจการรถไฟฟ้า

(๑๒) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ของ รฟม.

รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้าที่อยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง รฟม. ตามมาตรา ๗ (๓) ประกอบกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว รฟม. ย่อมสามารถดำเนินการได้

ประเด็นที่สอง พื้นที่ด้านบนรอบ ๆ บริเวณสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน ซึ่งมีใช้ปากทางเข้า - ออกสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน เห็นว่า พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ดินที่ได้มาตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการได้มาโดยอำนาจกฎหมายพิเศษ บังคับเวนคืน รฟม. ในฐานะเป็นผู้ดูแลที่ดินบริเวณดังกล่าว จึงต้องใช้ที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน กล่าวคือ ต้องใช้เพื่อดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสร้างโครงการขนส่งด้วยระบบรถไฟฟ้า สถานที่จอดรถสำหรับผู้โดยสาร และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการรถไฟฟ้าเท่านั้น รฟม. จะนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มิได้ กรณีตามปัญหาปรากฏว่าพื้นที่ด้านบนรอบ ๆ บริเวณสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน ซึ่งมีใช้ปากทางเข้า - ออกสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินได้มีการปูพื้นคอนกรีตหรือแผ่นซีเมนต์สำเร็จรูปหรือปลูกหญ้า ซึ่งมีลักษณะเป็นลานอเนกประสงค์ไปแล้ว ดังนั้น การที่ รฟม. จะนำพื้นที่นั้นไปดำเนินธุรกิจด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ จึงต้องพิจารณาว่ากิจการดังกล่าวอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนหรือไม่ด้วย

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๑