

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง โครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพมหานคร

การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ได้มีหนังสือ ที่ ๑/๘๒๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือที่ คค ๐๒๐๘.๑/๖๒๖๖ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการก่อสร้างโครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพมหานคร และต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๕/๑๕๙๗๕ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๓ ถึงกระทรวงคมนาคม ส่งความเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ กระทรวงการคลัง คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ให้กระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณาทบทวนโครงการดังกล่าว ก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป โดยปรากฏว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้พิจารณาและมีความเห็นตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๑๐๐๒/๖๔๓๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า ให้แจ้งกระทรวงคมนาคมให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า โครงการนี้จะอยู่ในข่ายของโครงการใหม่หรือโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว ก่อนที่จะนำเสนอโครงการฯ ให้ สศช. หรือกระทรวงการคลังพิจารณาตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อไป

กระทรวงคมนาคมจึงได้สั่งการให้ รฟท. หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า โครงการนี้จะอยู่ในข่ายของโครงการใหม่หรือโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว ทั้งนี้ กระทรวงคมนาคมและ รฟท. มีความเห็นว่า ตามสัญญาสัมปทานระบบการขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานคร และการใช้ประโยชน์จากที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยระหว่างกระทรวงคมนาคม รฟท. และบริษัทโฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ และสัญญาเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๓๔ นั้น บริษัทโฮปเวลล์ฯ ได้ดำเนินงานก่อสร้างเป็นเวลา ๗ ปี มีผลงานรวมเท่ากับร้อยละ ๑๓.๗๗ จากแผนงานร้อยละ ๘๙.๗๕ ซึ่งตามข้อเท็จจริงการก่อสร้างของบริษัทโฮปเวลล์ฯ มีความล่าช้ามาก และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๑ ให้บอกเลิกสัญญาสัมปทานดังกล่าว หลังการบอกเลิกสัญญาแล้ว โครงการนี้มีทรัพย์สินต่าง ๆ ซึ่งบริษัท

โฮปเวลล์ฯ ได้ทำการก่อสร้างอยู่บนที่ดินของโครงการฯ ซึ่งทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ก่อสร้างไว้บนที่ดินของโครงการฯ จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของใคร ย่อมขึ้นอยู่กับข้อกำหนดและเงื่อนไขในสัญญาสัมปทานและตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาสัมปทานฯ ข้อ ๒๔.๑ ซึ่งกำหนดว่า “บรรดาอาคารและสิ่งปลูกสร้างทั้งหลายที่บริษัทก่อสร้างขึ้นในพื้นที่สัมปทานรวมถึงทางรถไฟ ถนนยกระดับ และทางเชื่อมกับถนนที่มีอยู่เดิมตามสัญญานี้ ให้ตกเป็นทรัพย์สินของ รฟท. ทันทีที่ก่อสร้าง...” บรรดาสิ่งปลูกสร้างทั้งหลายที่บริษัทโฮปเวลล์ฯ ก่อสร้างขึ้นย่อมตกเป็นทรัพย์สินของ รฟท. ทันทีที่ก่อสร้าง (ไม่ว่าจะก่อสร้างเสร็จหรือไม่ก็ตาม) นอกจากนั้น หากจะพิจารณาว่าไม่สามารถอ้างถึงสัญญาสัมปทานข้อ ๒๔.๑ ได้เพราะสัญญาสัมปทานได้สิ้นสุดลงแล้ว สิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ที่บริษัทโฮปเวลล์ฯ ก่อสร้างขึ้นบนที่ดินของการรถไฟฯ ก็ยังเป็นส่วนควบของที่ดินดังกล่าวตามนัยมาตรา ๑๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่ดี ส่วนการที่คู่สัญญาจะฟ้องร้องหรือเรียกร้องค่าเสียหายเกี่ยวกับการผิดสัญญาสัมปทานนั้น ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ของ รฟท. ในสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด

ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น รฟท. มีความเห็นว่า สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของโครงการเดิม แต่เนื่องจากการผิดสัญญาของคู่สัญญาเดิมจำเป็นต้องหาคู่สัญญาใหม่มาแทน และเพื่อให้สามารถดำเนินการตามโครงการนี้ต่อไปได้ในสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน จำเป็นจะต้องมีการปรับลดรูปแบบของโครงการฯ ดังนั้น โครงการนี้จึงน่าจะถือว่าเป็นโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้วตามนัยแห่งมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

รฟท. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของ รฟท. ดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ เพียงใด

ต่อมา กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๒๐๙.๑/๑๐๓๑๘ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามประเด็นข้อหารือของ รฟท. ข้างต้น กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้ให้คำจำกัดความว่า “โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว” ไว้ อย่างไรก็ตาม โดยหลักวิชาการ “โครงการ” คือ กิจกรรมหรืองานที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนเพื่อผลิตสินค้าและบริการ หรือเพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทน กิจกรรมหรืองานดังกล่าวจะต้องเป็นหน่วยอิสระหน่วยหนึ่งที่สามารถทำการวิเคราะห์ วางแผน และบริหารงานได้ พร้อมทั้งมีลักษณะชัดเจนถึงจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดโครงการในฐานะหน่วยลงทุน วัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้หรือเพื่อการพัฒนาประเทศ จากความหมายดังกล่าว การที่จะพิจารณาว่าโครงการใดเป็นโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว ทรัพย์สินดังกล่าวจะต้องสามารถนำมาดำเนินการและก่อให้เกิดรายได้มาก่อนแล้ว แต่กรณีที่ รฟท. ได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่บริษัทโฮปเวลล์ฯ ถูกบอกเลิกสัญญา ซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวมีเพียงร้อยละ ๑๓.๗๗ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และยังไม่สามารถนำไปหาประโยชน์ได้ ต้องดำเนินการก่อสร้างต่อไปให้แล้วเสร็จเพื่อจะนำไปหารายได้

ประกอบกับโครงการดังกล่าวที่ รฟท. เสนอมาใหม่มีการปรับโครงสร้างและรูปแบบของโครงการจากเดิม ดังนั้น จึงถือว่าโครงการดังกล่าวเป็นโครงการใหม่ตามมาตรา ๘ (๑) มิใช่เป็นโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้วตามมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

อนึ่ง รฟท. ได้มีหนังสือ ที่ คพ. ๑๙๓/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า รฟท. ขอชี้แจงสถานการณ์ดำเนินโครงการฯ ว่า ปัจจุบัน รฟท. ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการและอยู่ระหว่างการจัดทำรายงานฉบับสุดท้ายเพื่อนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยเสนอรูปแบบของโครงการให้มีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Design-Build-Operate) มีมูลค่าโครงการทั้งสิ้นเป็นเงิน ๙๗,๘๕๐ ล้านบาท รัฐเป็นผู้สนับสนุนการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเป็นเงิน ๖๓,๙๐๗ ล้านบาท และเอกชนลงทุน ๓๓,๙๔๓ ล้านบาท โดยใช้โครงสร้างโยธาพื้นฐานเดิมที่บริษัทไฮปเวลล์ฯ ก่อสร้างจากดอนเมืองถึงหัวหมากเป็นระยะทางประมาณ ๓๕ กิโลเมตร ปรับปรุงทางรถไฟระดับดินจากดอนเมืองถึงรังสิตเป็น ๓ ราง ก่อสร้างสถานีรถไฟ ๕ แห่ง และสถานีรถไฟฟ้า ๒๗ แห่ง พร้อมโรงซ่อมและการบำรุงรักษา นอกจากนี้ รฟท. ขอยืนยันว่าการดำเนินโครงการฯ จะเป็นไปตามข้อมูลที่นำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อนหน้านี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้นโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นว่า คำว่า “โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว” ตามมาตรา ๘ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หมายความว่าโครงการที่มีทรัพย์สินที่มีรายได้อยู่แล้วหรือมีทรัพย์สินที่สามารถนำมาจัดหาประโยชน์ได้ การดำเนินโครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพมหานคร นั้น แนวทางการดำเนินโครงการต่อไปจะมีการนำทรัพย์สินที่เป็นงานโครงสร้างโยธาพื้นฐานซึ่งบริษัทไฮปเวลล์ฯ ได้ก่อสร้างบนที่ดินของโครงการเดิม อันได้แก่ ตอม่อและเสาเข็มมาเป็นทรัพย์สินบางส่วนโครงการใหม่ แต่เนื่องจากตอม่อและเสาเข็มดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีสภาพตามลักษณะที่กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า โครงการระบบการขนส่งทางรถไฟยกระดับในกรุงเทพมหานครตามปัญหาข้อหารือเป็นโครงการใหม่ตามมาตรา ๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

^๑ มาตรา ๘ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการพิจารณาเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการต่อส่วนราชการดังนี้

(๑) โครงการใหม่ ให้เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

(๒) โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว ให้เสนอต่อกระทรวงการคลังพิจารณา

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๔๔