

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน
แห่งประเทศไทยเป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัย
ซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ได้มีหนังสือ ที่ รฟม ๐๑๔/๓๑๔๘ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า รฟม. ได้อนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ (รายบริษัท อนันดา ดีเวลลอปเม้นท์ หู จำกัด) ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อยู่ระหว่างดำเนินการตรวจสอบกรณีการอนุญาตดังกล่าว และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องการอนุญาตให้บริษัท อนันดาฯ ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ สำนักราชเลขาธิการฯ สตง. จึงขอให้ รฟม. ทวีติการดำเนินการดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่ากรณีที่ รฟม. ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนจนสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว หาก รฟม. อนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษและรับค่าตอบแทนเป็นอาคารจอดรถยนต์พร้อมพื้นที่ใช้สอยจะสามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร และถือเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม. และอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตสาทร และเขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร รวมทั้งถือเป็นกรณีการให้สิทธิใด ๆ ตามนัยมาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ อย่างไร

โดยมีข้อเท็จจริงประกอบประเด็นหารือ ดังนี้

๑. รฟม. ได้เวนคืนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๔๕ เลขที่ดิน ๒๑๖๐ ตำบลคลองเตยเหนือ อำเภอดุสิต กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท จตุรวิทย์ จำกัด เพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน สายเฉลิมรัชมงคล (สถานีสุขุมวิท) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นเหตุให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของบริษัท จตุรวิทย์ฯ ไม่มีทางเข้า - ออก สำนักราชเลขาธิการฯ บริษัท จตุรวิทย์ฯ จึงฟ้องคดีต่อศาล โดยมีคำขอให้ รฟม. เปิดทางเข้า - ออก สำนักราชเลขาธิการฯ ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้ รฟม.

เปิดทางเข้า - ออก ที่ดินให้แก่บริษัท จตุรรักษา กว้าง ๖.๔๐ เมตร เพื่อให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของบริษัท จตุรรักษา มีทางเข้า - ออก สู่ถนนอโศกมนตรี เท่ากับความกว้างของทางเข้า - ออก เดิม ต่อมาบริษัท อนันดา ดีเวลลอปเม้นท์ ทู จำกัด ได้ซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๔๕ เลขที่ดิน ๒๑๖๐ เนื้อที่ ๒๙๔.๖ ตารางวา จากบริษัท จตุรรักษา และซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖๖๓ เลขที่ดิน ๒๑๒๐ เนื้อที่ ๔๑๔ ตารางวา และโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๑๘๖ เลขที่ดิน ๒๑๒๒ เนื้อที่ ๔๔๑ ตารางวา จากนายไพโรจน์ โล่ห์สุนทร ซึ่งเป็นที่ดินติดกันทั้ง ๓ แปลง เพื่อก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ต้องมีทางเข้า - ออก จากอาคารสู่ถนนสาธารณะกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร บริษัท อนันดาฯ จึงขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. โดยขอย้ายตำแหน่งทางเข้า - ออก จากตำแหน่งเดิมที่อยู่บริเวณลานจอดรถสถานีสุขุมวิทด้านติดปล่องระบายอากาศ ขนาดความกว้าง ๖.๔๐ เมตร ไปอยู่บริเวณด้านติดสยามสมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์ และขอขยายความกว้างเพิ่มอีก ๖.๖๐ เมตร รวมเป็นความกว้าง ๑๓ เมตร ซึ่งบริษัท อนันดาฯ จะจ่ายค่าตอบแทนในวงเงิน ๙๗,๖๗๑,๗๐๗.๔๕ บาท โดยการก่อสร้างอาคารจอดรถพร้อมพื้นที่ใช้สอย ขนาด ๙ ชั้น ให้แก่ รพม. ซึ่งวงเงินดังกล่าวรวมค่าตอบแทน ค่าหลักประกัน ค่าเสียหาย ค่าขาดรายได้ เช่น รายได้จากค่าจอดรถ รายได้ระหว่างและภายหลังการก่อสร้าง เนื่องจากการปิดพื้นที่การใช้งานลานจอดรถสถานีสุขุมวิทของ รพม. มีกำหนดระยะเวลา ๓๐ เดือน ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

รพม. ได้พิจารณาคำขอของบริษัท อนันดาฯ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาเป็นลำดับ โดยการพิจารณาในขณะนั้นมีความเห็นว่าการอนุญาตให้ผ่านที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก สู่ถนนสาธารณะนั้น รพม. มิได้ส่งมอบที่ดินให้แก่ผู้ได้รับอนุญาต ไม่มีลักษณะเป็นการเช่าหรือเป็นการให้สิทธิในทำนองเดียวกันกับการเช่า จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ อีกทั้งยังเป็นการให้สิทธิตามข้อบังคับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๓ (๑) (๑.๔) และข้อ ๑๖ และประกาศการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดประเภทการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นทางผ่าน ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๖ ข้อ ๗ (๗.๓) และข้อ ๑๑ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ รพม. และบริษัท อนันดาฯ จึงได้ลงนามในบันทึกข้อตกลง เรื่อง การใช้ที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก และการปรับปรุงพื้นที่ โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า รพม. อนุญาตให้ย้ายตำแหน่งทางเข้า - ออก และขยายทางเข้า - ออก จากเดิม ๖.๔๐ เมตร เป็น ๑๓.๐๐ เมตร เพื่อใช้เป็นทางเข้า - ออก ของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๔๕ เลขที่ดิน ๒๑๖๐ โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖๖๓ เลขที่ดิน ๒๑๒๐ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๑๘๖ เลขที่ดิน ๒๑๒๒ จำนวน ๓ แปลง ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท อนันดาฯ ออกสู่ถนนอโศกมนตรี โดยมีค่าทดแทนการใช้พื้นที่รวมเป็นจำนวนเงิน ๙๗,๖๗๑,๗๐๗.๔๕ บาท ซึ่ง รพม. จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะรับค่าทดแทนเป็นเงินหรือเป็นการก่อสร้างอาคารจอดรถพร้อมพื้นที่ใช้สอยให้ รพม. ตามความเหมาะสมแทนการชำระเงินเป็นบางส่วนหรือทั้งหมด และ รพม. ได้ออกใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. เป็นทางผ่าน เลขที่ รพม ๐๑๒/๑๑๓๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ให้แก่บริษัท อนันดาฯ เรียบร้อยแล้ว และต่อมา รพม. ได้มีหนังสือที่ รพม ๐๑๒/๙๓๖ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๙ แจ้งบริษัท อนันดาฯ เรื่องการรับชำระค่าทดแทนตามบันทึกข้อตกลง เรื่อง การใช้ที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก และการปรับปรุงพื้นที่ โดยให้บริษัท อนันดาฯ ก่อสร้างอาคารจอดรถพร้อมพื้นที่ใช้สอย มูลค่าไม่ต่ำกว่า ๙๗,๖๗๑,๗๐๗.๔๕ บาท

๒. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และ สตง. ได้มีหนังสือให้ รฟม. ชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีการอนุญาตให้บริษัท อนันดาฯ ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก รฟม. จึงมีหนังสือ ที่ รฟม ๐๑๒/๒๐๙๔ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ แจ้งให้บริษัท อนันดาฯ ชะลอการก่อสร้างอาคารจอดรถพร้อมพื้นที่ใช้สอยบริเวณ สถานีสุขุมวิทไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับทราบผลการพิจารณาของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งต่อมา รฟม. ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริงต่อสำนักงาน ป.ป.ช. และ สตง. แล้ว อีกทั้ง รฟม. ยังได้ทบทวนการดำเนินการอนุญาตให้บริษัท อนันดาฯ ใช้ประโยชน์ ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โดยมีความเห็นว่า การอนุญาตตามบันทึกข้อตกลง เรื่อง การใช้ที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก และการปรับปรุงพื้นที่ มีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดิน ของ รฟม. เป็นทางผ่านเข้า - ออกสู่สาธารณะ จึงเป็นไปตามแนวทางการวินิจฉัยของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๐๔/๒๕๔๘ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินที่ รฟม. ได้มีการอนุญาตให้บริษัท อนันดาฯ ใช้เป็นทางผ่านสู่ถนนสาธารณะ เนื้อที่ ๖๑.๐๕ ตารางวา มีมูลค่า ๒๔,๔๒๐,๐๐๐ บาท รฟม. จึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้า ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งปัจจุบัน รฟม. ได้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อกระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ สตง. ได้มีหนังสือลับ ที่ ตผ ๐๐๑๙/๕๐๙ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๒ ขอให้ รฟม. หำรือเรื่องการอนุญาตให้บริษัท อนันดาฯ ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ สู่ถนนสาธารณะต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ดังนั้น รฟม. จึงได้ขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตให้บริษัท อนันดาฯ ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ สู่ถนนสาธารณะในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ๓ ประเด็น ดังนี้

(๑) กรณีที่ รฟม. ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนจนสมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว หาก รฟม. อนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ และรับค่าตอบแทนเป็นอาคารจอดรถยนต์พร้อมพื้นที่ใช้สอยจะสามารถกระทำหรือไม่ อย่างไร

(๒) การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ถือเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม. และอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

(๓) การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ถือเป็นการให้สิทธิใด ๆ ตามนัย มาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของการรถไฟฯ ขอนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) โดยมีผู้แทน รฟม. และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เดิมก่อนที่จะทำบันทึกข้อตกลง เรื่อง การใช้ที่ดิน

ของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก และการปรับปรุงพื้นที่ ระหว่าง รพม. กับ บริษัท อนันดา ดีเวลลอปเม้นท์ พู จำกัด ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ รพม. ได้นำที่ดินบริเวณที่ได้มาจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ ไปใช้เพื่อดำเนินโครงการรถไฟฟ้าฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (สถานีสุขุมวิท) โดยการก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล และจัดพื้นที่สำหรับใช้เป็นพื้นที่จอดรถให้แก่ผู้ใช้บริการ และพื้นที่บางส่วนด้านติดปล่อยระบายอากาศได้จัดเป็นทางเข้า - ออก ขนาดความกว้าง ๖.๔๐ เมตร สำหรับแปลงที่ดินด้านหลังตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๘๘๘/๒๕๕๓ ต่อมาภายหลังจากรพม. ได้ทำบันทึกข้อตกลงกับบริษัท อนันดาฯ แล้ว ได้ใช้พื้นที่บริเวณนี้ที่ได้มาจากการเวนคืน โดยเฉพาะบริเวณที่จัดไว้สำหรับเป็นพื้นที่จอดรถและทางเข้า - ออก สำหรับแปลงที่ดินด้านหลัง โดยให้บริษัท อนันดาฯ ใช้ประโยชน์เป็นอาคารสำนักงาน สำนักงานขาย และติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์โครงการ และได้ย้ายตำแหน่งทางเข้า - ออก จากเดิมที่อยู่บริเวณลานจอดรถสถานีสุขุมวิทด้านติดปล่อยระบายอากาศ ไปอยู่บริเวณด้านติดสยามสมาคม ในพระบรมราชูปถัมภ์ โดยมีขนาดความกว้าง ๑๓ เมตร และอนุญาตให้บริษัท อนันดาฯ ใช้เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ และประกอบการขออนุญาตหรือยื่นแจ้งการก่อสร้างอาคารโดยไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา ๓๙ ทวิ^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า ข้อหาหรือของ รพม. กรณีนี้เป็นประเด็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ถือเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รพม. และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

เห็นว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนดังกล่าว ได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ปรากฏตามคำปรารภ^๒ ของพระราชกฤษฎีกานี้ว่า เพื่อสร้างทางพิเศษ

^๑ มาตรา ๓๙ ทวิ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่คณะกรรมการควบคุมอาคารกำหนด พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบดังกล่าว โดยอย่างน้อยต้องแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร เพื่อสร้างทางพิเศษตามโครงการรถไฟฟ้าฟ้ามหานครระยะแรก

ตามโครงการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก โดยการตราพระราชกฤษฎีกานี้เป็นการกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน^๓ รวมทั้งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เวนคืนในการตกลงซื้อขายตามมาตรา ๑๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งที่ดินที่ได้มาจากการซื้อขายในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกานี้ยังมีผลใช้บังคับอยู่ย่อมถือว่าเป็นการได้ที่ดินมาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๒/๒๕๕๘ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔/๒๕๕๙ ดังนั้นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน กล่าวคือ เพื่อสร้างทางพิเศษตามโครงการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก แม้ต่อมาที่ดินดังกล่าวจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ รฟม. โดยผลของมาตรา ๘๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากการโอนเงินและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ซึ่งเดิมเป็นของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมาให้องค์การรถไฟฟ้ามหานคร และ รฟม. ตามลำดับก็ตาม ดังนั้น เมื่อ รฟม. ได้รับโอนที่ดินดังกล่าวมาจากองค์การรถไฟฟ้ามหานครจึงมีพันธะที่จะต้องใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์สำหรับการดำเนินกิจการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรกตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย และเมื่อมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดนิยามคำว่า

^๓หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องจากมีความจำเป็นจะต้องสร้างทางพิเศษตามโครงการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่งอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ในการนี้สมควรกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ดังกล่าว เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

^๔มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญา โดยมีเงื่อนไขดังกล่าว แล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

^๕มาตรา ๘๘ ให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบขององค์การรถไฟฟ้ามหานครตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไปเป็นของ รฟม.

^๖มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“กิจการรถไฟฟ้ามหานคร” หมายความว่า การจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้ามหานคร การเดินรถไฟฟ้ามหานคร การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว

“กิจการรถไฟ” หมายความว่า การจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟ การเดินรถไฟ การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว การใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวจึงต้องเป็นไปเพื่อการจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟ การเดินรถไฟ การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการตามโครงการรถไฟฟ้ามหานครเท่านั้น

กรณีที่ดินที่เป็นปัญหาตามข้อหานี้ รฟม. ได้จัดทำเป็นทางขึ้นลงสถานีรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล และจัดพื้นที่สำหรับเป็นที่จอดรถให้แก่ผู้ใช้บริการโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล แต่ต่อมาได้นำพื้นที่บางส่วนไปอนุญาตให้เอกชนใช้เป็นทางเข้า - ออก เพื่อประกอบการขออนุญาตหรือยื่นแจ้งการก่อสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเพื่อประโยชน์ของผู้พักอาศัยโครงการก่อสร้างอาคารชุดของเอกชนดังกล่าว โดยประชาชนที่ประสงค์จะมาจอดรถ ณ บริเวณดังกล่าวไม่อาจใช้พื้นที่ที่เป็นทางเข้า - ออก นั้น เป็นพื้นที่สำหรับจอดรถได้อีกต่อไป ดังปรากฏตามวัตถุประสงค์หลักของบันทึกข้อตกลง เรื่อง การใช้ที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก และการปรับปรุงพื้นที่ ระหว่าง รฟม. กับบริษัท อนันดา ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ซึ่งให้สิทธิแก่บริษัท อนันดาฯ ที่จะใช้พื้นที่ที่เป็นบริเวณจอดรถทั้งหมดเป็นอาคารสำนักงาน สำนักงานขาย และติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษของบริษัท อนันดาฯ เป็นเวลา ๓๐ เดือน รวมทั้งยังอนุญาตให้ย้ายทางเข้า - ออก จากด้านติดปล่องระบายอากาศ ไปอยู่ด้านสยามสมาคม ในพระบรมราชูปถัมภ์ กับขยายความกว้างทางดังกล่าวเพิ่มขึ้นอีก ๖.๖๐ เมตร พร้อมทั้งอนุญาตให้ใช้ทางเข้า - ออก ดังกล่าวซึ่งพื้นที่ทั้งหมดดังกล่าวเป็นที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อที่จะให้บริษัท อนันดาฯ สามารถก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษและประกอบธุรกิจอาคารชุดดังกล่าวได้ มิใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของ รฟม. และประชาชนในอันที่จะใช้ประโยชน์บนพื้นที่ดังกล่าวตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ส่วนผลประโยชน์ที่ รฟม. ได้รับเป็นเพียงการตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ซึ่งมีใช้วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง รฟม. หรือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

สำหรับข้ออ้างที่ว่า รฟม. ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นจนสมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้วนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า การจะอ้างว่าได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินจนสมประโยชน์ได้นั้น ต้องปรากฏว่าได้ใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนจนหมดความจำเป็นไม่จำเป็นต้องใช้เพื่อการนั้นอีก เช่น รฟม. เลิกเดินรถไฟสายดังกล่าว หรือหมดความจำเป็นจะต้องมีทางเข้า - ออก เพื่อโดยสารรถไฟ หรือเลิกใช้รถยนต์ในการเดินทางแล้ว ดังนั้น トラบใดที่กิจกรรมดังกล่าวยังคงมีอยู่ จะอ้างว่าได้ใช้จนสมประโยชน์แล้วมิได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไปให้บริษัท อนันดาฯ ใช้เป็นทางเข้า - ออก เพื่อประโยชน์แก่กิจการของบริษัท อนันดาฯ จึงมิใช่เป็นการนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และไม่ใช่งานที่เกี่ยวข้องกับกิจการของ รฟม.

อนึ่ง กรณีที่ รฟม. อ้างถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ในเรื่องเสรีที่ ๔๐๔/๒๕๔๘^๗ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า การให้ความเห็นดังกล่าว เป็นการให้ความเห็นตามมาตรา ๗๕^๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่า การกำหนดมูลค่าของการให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้นั้นกำหนดอย่างไร มิใช่การให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามข้อหาข้อนี้ จึงไม่อาจใช้เป็นแนวการให้ความเห็นในประเด็นนี้ได้

ประเด็นที่สอง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ถือเป็นการให้สิทธิใด ๆ ตามนัยมาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ในกรณีดังกล่าว เป็นการนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไปใช้นอกเหนือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และไม่สามารถกระทำได้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๓

^๗บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยในการให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๘๐๔ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๘มาตรา ๗๕ รฟม. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้

- (๑) ดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในเส้นทางหนึ่งเส้นทางใด
- (๒) ขยาย ปรับปรุง หรือดำเนินการใด ๆ ซึ่งมีวงเงินเกินห้าร้อยล้านบาท
- (๓) กู้ยืมเงินเกินหนึ่งร้อยล้านบาท
- (๔) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อใช้ในการลงทุน
- (๕) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์
- (๖) ให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาท
- (๗) ให้สัมปทาน ต่ออายุสัมปทาน โอนสัมปทาน หรือเพิกถอนสัมปทานกิจการรถไฟฟ้าทั้งหมด

หรือบางส่วน

- (๘) จัดตั้งบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด
- (๙) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด
- (๑๐) พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การให้บริการกิจการรถไฟฟ้า
- (๑๑) การจ่ายเงินค่าทดแทนและค่าเสียโอกาส ตามมาตรา ๕๓ วรรคสี่