

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทยได้มาโดย  
อาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/(คก.๗)/  
ว (ล) ๕๙ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า  
กระทรวงคมนาคมได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกับการดำเนินการของการ  
รถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) ตามมาตรา ๗๕ (๖) และ (๑๐) แห่ง  
พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังต่อไปนี้

๑. ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจใช้ที่ดินของ รฟม. ดังนี้

สำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อก่อสร้างอาคารที่ทำการสำนักงานศาลยุติธรรม  
ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง และศาลชั้นอุทธรณ์

สำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานของหน่วยงานในสังกัด  
และ

การรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อก่อสร้างวางรางรถไฟเพิ่มเติม อันเป็น  
ประโยชน์ในการเดินรถไฟและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ตลอดจนสนับสนุนการแก้ปัญหา  
จราจร

๒. ให้ รฟม. พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยจะให้เอกชนเช่าทำการค้า ร้านอาหาร  
สำนักงานให้บริการด้านการเงิน และติดตั้งป้ายโฆษณา

ในคราวประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๗ (ฝ่าย  
กฎหมาย) เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๗ คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗ พิจารณาแล้วมี  
ประเด็นอภิปราย ดังนี้

๑. ที่ดินของ รฟม. เป็นที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตาม  
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และกำหนดภาระใน  
อสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์ในกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ.  
๒๕๕๐ การนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ในกิจการอื่นเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งจะต้อง  
พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายว่า เป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการ  
เวนคืนและอยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือในกิจการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ รฟม.หรือไม่

๒. การขอใช้ที่ดิน รฟม. ของสำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุด  
ซึ่งเป็นส่วนราชการ เป็นการชั่วคราวในพื้นที่ที่ รฟม. ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในบริเวณดังกล่าว

แม้ว่าจะเป็นการใช้ของส่วนราชการเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่กรณียังไม่ชัดเจนว่า การนำที่ดินไปให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์เป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างกิจการรถไฟหรือไม่ อีกทั้งเป็นการขอใช้ที่ดินชั่วคราวซึ่ง รฟม. ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าวในอนาคตหรือจะให้ใช้ที่ดินเป็นเวลานานเท่าใด และควรมีแผนการใช้ที่ดินมาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ส่วนการขอใช้ที่ดิน รฟม. เพื่อก่อสร้างรางรถไฟของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นการดำเนินการที่อาจพิจารณาว่าเป็นการถือฤกษ์การดำเนินการกิจการรถไฟได้

๓. การนำที่ดินที่อยู่เหนือบริเวณที่ รฟม. ได้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ดินไปแล้วมาพัฒนาให้เอกชนเช่าทำการค้า หรือร้านอาหาร สำนักงานให้บริการด้านการเงิน และติดตั้งป้ายโฆษณา เป็นการดำเนินการที่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการดำเนินการอันจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การให้บริการรถไฟ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ของกิจการรถไฟขนส่งมวลชนตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการดำเนินการภายในกรอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนได้

๔. การดำเนินการใดๆ จะเป็นการดำเนินการที่อยู่ภายในกรอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่นั้นเป็นเรื่องสำคัญ เพราะมีผลกระทบต่อประชาชนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากมีการดำเนินการผิดพลาดไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะเป็นเหตุนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนได้ และโดยที่ปัญหานี้เป็นปัญหาในข้อกฎหมาย ดังนั้น เพื่อความรอบคอบเห็นควรส่งเรื่องนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปพิจารณาก่อน โดยให้ รฟม. จัดส่งข้อมูลรายละเอียดในเรื่องนี้ตลอดจนแผนการพิจารณาอสังหาริมทรัพย์ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาด้วย

คณะกรรมการกลั่นกรองฯ คณะที่ ๗ จึงมีมติให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วนำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯ คณะที่ ๗ พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๗ (ฝ่ายกฎหมาย) ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงอาศัยบทบัญญัติข้อ ๑๑<sup>๑</sup> แห่งระเบียบคณะกรรมการ

<sup>๑</sup> ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรับด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเป็นการชั่วคราว เพื่อประชุมปรึกษารื้อกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

กฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อหาหรือต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาปัญหาข้อหาหรือดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนการรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า

หลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมาตรา ๔๘<sup>๒</sup> และมาตรา ๔๙<sup>๓</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองไว้ คือสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐจึงต้องเคารพกรรมสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน และเมื่อรัฐประสงค์จะได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน รัฐต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อเวนคืนสำหรับการที่กำหนดไว้เท่านั้น พร้อมทั้งต้องระบุดูประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจนด้วย ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท โดยการเวนคืนของรัฐนั้นจะกระทำได้เท่าที่มีความจำเป็นดังที่มาตรา ๕<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

---

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการกฤษฎีกาเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>๒</sup> มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup> มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุดูประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

<sup>๔</sup> มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือการปฏิรูปที่ดิน หรือ

บัญญัติไว้ด้วย ดังนั้น เมื่อได้ที่ดินมาแล้วรัฐย่อมมีพันธะที่จะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน เพราะได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษบังคับ หากมีการนำที่ดินที่ได้เวนคืนมานั้นไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ยินยอมให้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ย่อมเป็นการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนต่อวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายพิเศษและขัดต่อเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งไม่เคารพต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ รัฐจึงนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนที่หลีกเลี่ยงการดำเนินการตามวัตถุประสงค์เสร็จสิ้นแล้วไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นมิได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครุภัณฑ์) ได้เคยวินิจฉัยให้ความเห็นในทำนองเดียวกันนี้เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๑๔๘/๒๕๐๔<sup>๕</sup> และหลักการดังกล่าวยอมนำมาใช้บังคับแก่ที่ดินซึ่งได้มาโดยการตกลงซื้อขาย อันเนื่องมาจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามมาตรา ๕ วรรคสาม<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ด้วยเช่นกัน เพราะแม้ว่าจะเป็นการตกลงซื้อขาย แต่ก็เป็นการซื้อขายภายใต้อำนาจบังคับของกฎหมายและตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

กรณีข้อหาหรือเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในโครงการรถไฟฟ้า สายเฉลิมรัชมงคล จึงแยกการพิจารณาในแต่ละประเด็นได้ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า รฟม. จะนำที่ดินของ รฟม. ในบริเวณศูนย์ซ่อมบำรุงของโครงการรถไฟฟ้า สายเฉลิมรัชมงคล ไปให้สำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารที่เกี่ยวข้องและตามคำชี้แจงของผู้แทน รฟม. ว่า สำนักงานศาลยุติธรรมได้ขอใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นการชั่วคราว จำนวนเนื้อที่ประมาณ ๑๖.๕ ไร่ เพื่อก่อสร้างอาคารที่ทำการสำนักงานศาลยุติธรรม ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง และศาลชำนาญพิเศษ และเมื่อ รฟม. มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินตามแผนงานโครงการ สำนักงานศาลยุติธรรมไม่ขัดข้องที่จะคืนที่ดินให้แก่ รฟม. นอกจากนี้ เมื่อก่อสร้างอาคารดังกล่าวเสร็จแล้ว รฟม. สามารถเข้าใช้ประโยชน์สิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารได้ตามที่ รฟม. ร้องขอส่วนสำนักงานอัยการสูงสุดได้ขอใช้ที่ดินในบริเวณศูนย์ซ่อมบำรุงเป็นการชั่วคราวเช่นกัน จำนวนเนื้อที่ประมาณ ๑๐ ไร่ เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานคดีเยาวชนและครอบครัวกลาง สำนักงานคุ้มครองสิทธิและ

---

เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

<sup>๕</sup> บันทึก เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปกปิด ที่ ๕๑๘๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๔ (เรื่องเสรีที่ ๑๔๘/๒๕๐๔)

<sup>๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายอำนวยการความยุติธรรมชั้น  
 สอบสวน หน่วยงานทางด้านการบริหารของสำนักงานอัยการสูงสุด และสถาบันพัฒนาข้าราชการ  
 ฝ่ายอัยการ เนื่องจากจำเป็นต้องมีสำนักงานตั้งอยู่ใกล้เคียงกับที่ทำการของสำนักงานศาลยุติธรรม  
 เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน

ที่ดินที่สำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดขอใช้ประโยชน์ แต่เดิม  
 เป็นที่ดินที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ตกลงซื้อขายและรับโอนเป็นกรรมสิทธิ์เมื่อ พ.ศ.  
 ๒๕๓๕ โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยเวนคืน  
 อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เนื่องจากในเวลานั้นได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน  
 ในบริเวณที่จะเวนคืนโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับ  
 ข้อ ๒๒<sup>๘</sup> แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่ง  
 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ฯ พ.ศ.  
 ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เพื่อกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่  
 จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษ<sup>๙</sup> ตามอำนาจหน้าที่ของการทางพิเศษแห่งประเท  
 ศไทย อันเป็นการดำเนินการตามนโยบายก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนและระบบการขนส่ง  
 มวลชนของรัฐบาล และที่ดินอยู่ในแนวเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ต่อมา ที่ดินได้ตก  
 เป็นกรรมสิทธิ์ของ รฟม. โดยผลของมาตรา ๘๘<sup>๑๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน  
 แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากได้มีการโอนเงินและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับโครงการรถไฟฟ้า  
 มหานคร ซึ่งเดิมเป็นของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมาให้แก่องค์การรถไฟฟ้ามหานคร และ รฟ  
 ม. ตามลำดับ และในปัจจุบันตั้งอยู่ภายในเขตศูนย์ซ่อมบำรุงซึ่งถูกกำหนดให้เป็นเขตระบบ

<sup>๗</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

<sup>๘</sup> ข้อ ๒๒ เมื่อมีความจำเป็นที่ต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางพิเศษ  
 ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน  
 อสังหาริมทรัพย์

<sup>๙</sup> ข้อ ๑ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

“ทางพิเศษ” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดสร้างขึ้นใหม่ ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้  
 พื้นดิน เหนือพื้นพื้นดินหรือพื้นน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ และหมายความรวมถึงทาง  
 ซึ่งใช้สำหรับรถรางเดี่ยวหรือรถใต้ดิน สะพาน อุโมงค์ เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลงรถ ทาง  
 เถา ที่จอดรถ เขตทาง ไหล่ทาง เขื่อนกันน้ำ ท่อทางระบายน้ำ กำแพงกันดิน รั้วเขต หลักกระแสนัญญาณจราจร  
 เครื่องหมายจราจร และอาคารหรือสิ่งอื่น อันเป็นอุปกรณ์เกี่ยวกับงานทางพิเศษ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๘๘ ให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบจน  
 งบประมาณขององค์การรถไฟฟ้ามหานครตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่  
 มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไปเป็นของ รฟม.

รถไฟฟ้าด้วย เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาและความปลอดภัยของระบบรถไฟฟ้าและความปลอดภัยของบุคคลที่อยู่ในเขตระบบรถไฟฟ้า<sup>๑๑</sup>

เมื่อที่ดินแปลงนี้อยู่ภายในแนวเขตที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และได้มาโดยการตกลงซื้อขายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการได้ที่ดินมาโดยอำนาจบังคับของกฎหมาย รฟม. จึงมีพันธะที่จะต้องชี้ที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามที่ระบุไว้ และแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการสร้างระบบรถไฟฟ้าตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเสร็จแล้วก็ตาม รฟม. ยังคงต้องใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวภายในวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนต่อไปด้วย จะนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนมิได้

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า การที่จะให้สำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดใช้ที่ดินของ รฟม. ในศูนย์ซ่อมบำรุงของโครงการรถไฟฟ้า เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานของส่วนราชการทั้งสอง จึงกระทำมิได้ แม้ว่าจะเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการและเป็นการชั่วคราวก็ตาม เพราะเป็นการผิดวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

ประเด็นที่สอง ที่ว่า รฟม. จะให้การรถไฟแห่งประเทศไทยใช้ประโยชน์บนที่ดินของ รฟม. นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ขอใช้พื้นที่ในที่ดินของ รฟม. บริเวณด้านหน้าสถานีบางซื่อ ๑ (สถานีรถไฟฟ้ามหานครใต้ดินบางซื่อ) เพื่อก่อสร้างวางรางรถไฟเพิ่มเติม อันเป็นประโยชน์ในการเดินรถไฟ และจัดทำถนนเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางของประชาชนผู้ใช้บริการ มีเนื้อที่ประมาณ ๑๔๑.๘๘ ตารางวา ที่ดินดังกล่าวแต่เดิมเป็นที่ราชพัสดุซึ่งมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และอยู่ในความครอบครองดูแลและใช้ประโยชน์ในราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อมีการดำเนินการโครงการรถไฟฟ้า สายเฉลิมรัชมงคล และปรากฏว่าที่ดินอยู่ในแนวเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน เพื่อสร้างหรือจัดให้มีการขนส่งโดยรถไฟฟ้าและที่จอดรถผู้โดยสารสำหรับโครงการดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะของที่ราชพัสดุ ในท้องที่แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๗<sup>๑๒</sup>

<sup>๑๑</sup> ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตระบบรถไฟฟ้าตามโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตวัฒนา เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตคลองเตย และเขตสาทร กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖

<sup>๑๒</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องจากที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ กท ๒๕๐๕๗๗ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๑๙ เลขที่ ๒๔๙๐ และเลขที่ ๒๔๙๑ เนื้อที่ทั้งหมดประมาณ ๒ ไร่ ๑ งาน ๑๘ ตารางวา ในท้องที่แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และอยู่ในความครอบครองดูแลและใช้ประโยชน์ในราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่โดยที่ที่ราชพัสดุตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๕๙๑ เนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่ ๑ งาน ๕๓.๓

เพื่อดำเนินการโอนที่ดินที่อยู่ภายในแนวเขตที่กำหนดให้แก่ รฟม. เพื่อใช้ประโยชน์ในโครงการ และในปัจจุบัน รฟม. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว

โดยที่ที่ดินดังกล่าวเดิมเป็นที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ จึงเป็นที่ดินของรัฐ มิได้เป็นที่ดินของเอกชน และ รฟม. ได้มาเพื่อดำเนินกิจการของรัฐโดยมิได้ใช้อำนาจหรือกระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า รฟม. ย่อมมีสิทธิที่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นใดหรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้เพื่อการใดก็ได้ ทั้งนี้ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

**ประเด็นที่สาม** ที่ว่า รฟม. จะนำอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ในโครงการ รถไฟฟ้า สายเฉลิมรัชมงคล ไปพัฒนาได้หรือไม่ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และคำชี้แจงของผู้แทน รฟม. ว่า รฟม. ประสงค์จะใช้ประโยชน์จากพื้นที่ในอาคารที่เป็นสถานี รถไฟฟ้า อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์ในเชิงพาณิชย์ โดยการให้บุคคลอื่นเช่าเพื่อไปดำเนินการหรือดำเนินการเองประการหนึ่ง และประสงค์จะใช้พื้นที่ดินว่างเปล่าที่เหลือจากการก่อสร้างซึ่งอยู่บนปากทางเข้าออกสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน บริเวณสถานีรถไฟฟ้าและบริเวณหน้าอาคารจอดรถ เพื่อติดตั้งป้ายโฆษณาหรือตั้งร้านค้า และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทั่วไป โดย รฟม. เห็นว่าเป็นการดำเนินการภายในวัตถุประสงค์ของ รฟม. และมีอำนาจกระทำได้ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามกรณีข้อหารือในประเด็นนี้ต้องแยกพิจารณาตามลักษณะพื้นที่เป็นสองกรณี คือ กรณีการพัฒนาพื้นที่ในสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์ กับกรณีการพัฒนาพื้นที่ดินว่างเปล่าที่เหลือจากการก่อสร้างในบริเวณปากทางเข้าออกสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน บริเวณสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน และบริเวณหน้าอาคารจอดรถ

สำหรับการพัฒนาพื้นที่ในสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์นั้น เห็นว่า มาตรา ๗<sup>๑๓</sup> (๓) ประกอบกับมาตรา ๙ (๑๑)<sup>๑๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

ตารางวา อยู่ในแนวเขตเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขต จตุจักร เขตบางซื่อ เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตสาทร และเขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ เลิกใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและไม่ประสงค์จะสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้นอีกต่อไป สมควรถอน สภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะของที่ราชพัสดุตามเงื่อนไข ดังกล่าว ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังกล่าวให้แก่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๗ ให้ รฟม. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่ กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว

(๒) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำโครงการและแผนงานเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าเพื่อ ปรับปรุงและพัฒนาให้ทันสมัย

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ กำหนดให้ รฟม. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้า โดยให้มีอำนาจกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การให้บริการกิจการรถไฟฟ้าได้ ดังนั้น เมื่อ รฟม. ได้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการรถไฟฟ้า โดยการสร้างสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์บนที่ดิน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว รฟม. ย่อมสามารถนำพื้นที่ภายในบริเวณอาคารดังกล่าวไปดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้าได้ ตามมาตรา ๗ (๓) ประกอบกับมาตรา ๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ

ส่วนการพัฒนาพื้นที่ดินว่างเปล่าในบริเวณปากทางเข้าออกสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน บริเวณสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน และบริเวณหน้าอาคารจอดรถ นั้น เห็นว่า โดยที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีหลักการที่สำคัญว่า การเวนคืนจะต้องกระทำเท่าที่มีความจำเป็น และการซื้อขายที่ดินกรณีนี้มีขึ้นก็เพื่อนำมาใช้สำหรับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าออกสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน การให้บริการ และการจัดให้มีสถานที่จอดรถ อันอยู่ในขอบเขตของกิจการรถไฟฟ้า<sup>๑๔</sup> จึงเป็นการดำเนินกิจการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ซึ่ง รฟม. สามารถกระทำได้ และเมื่อได้ดำเนินการสร้างสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินหรืออาคารจอดรถเรียบร้อยแล้ว รฟม. ก็ยังมีหน้าที่ต้องรักษาพื้นที่ดินดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการรถไฟฟ้า ดังนั้น รฟม. จึงไม่สามารถนำที่ดินว่างเปล่าในบริเวณดังกล่าว ซึ่งได้มาจากการตกลงซื้อขายโดยอาศัยอำนาจบังคับของกฎหมาย และเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไปดำเนินธุรกิจด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากเป็นกิจการที่อยู่นอกวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน แม้ว่าการดำเนินการนั้นจะอยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือในกิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของ รฟม. ก็ตาม

---

(๓) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้า

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๙ ให้ รฟม. มีอำนาจกระทำกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่การให้บริการกิจการรถไฟฟ้า

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๕</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“กิจการรถไฟฟ้า” หมายความว่า การจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ซ่อมแซมและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ



(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ  
(คุณพรทิพย์ จาละ)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
กรกฎาคม ๒๕๕๘