

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) และทางเดินยกระดับ (Sky Walk)
ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๗๐๒/๐๕๗๘๓ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักการจราจรและขนส่ง กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๑๖๐๕/๑๒๗๕ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ขอใช้พื้นที่ของกรมทางหลวงชนบทบริเวณใต้สะพานตากสิน - เพชรเกษม เพื่อนำไปก่อสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) พร้อมทางเดินยกระดับ (Sky Walk) เชื่อมสถานี S8 ตามโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายสายสีลมเพื่ออำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่ประชาชนที่มาใช้บริการ ซึ่งกรมทางหลวงชนบทมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า กรมทางหลวงชนบทได้พื้นที่ดังกล่าวมาโดยการเวนคืนที่ดินจากประชาชนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตภาษีเจริญ เขตจอมทอง เขตธนบุรี และเขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อสร้างถนนตามโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่ปลายถนนสาทร ระยะที่ ๒ (ถนนตากสิน - เพชรเกษม) อันเป็นสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันโดยไม่ต้องเสียค่าบริการ กรมทางหลวงชนบทจึงไม่สามารถอนุญาตให้สำนักการจราจรและขนส่ง กรุงเทพมหานคร ใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อก่อสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) พร้อมทางเดินยกระดับ (Sky Walk) ได้ เนื่องจากผิดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า กรมทางหลวงชนบทได้เวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนนตามโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่ปลายถนนสาทร ระยะที่ ๒ (ถนนตากสิน - เพชรเกษม) ซึ่งเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการจราจรและขนส่งให้แก่ประชาชน ส่วนการก่อสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) พร้อมทางเดินยกระดับ (Sky Walk) เชื่อมสถานี S8 เพื่อใช้เป็นจุดรับ - ส่งผู้โดยสาร ตามโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายสายสีลมก็เป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคด้านการจราจรและขนส่งที่กรุงเทพมหานครสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ดังนั้น กรมทางหลวงชนบทสามารถอนุญาตให้กรุงเทพมหานครใช้พื้นที่ดังกล่าวได้โดยไม่ผิดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแต่อย่างใด

กรมทางหลวงชนบทจึงหาหรือว่า กรมทางหลวงชนบทสามารถอนุญาตให้ กรุงเทพมหานครใช้พื้นที่บริเวณใต้สะพานตากสิน - เพชรเกษม เพื่อก่อสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) พร้อมทางเดินยกระดับ (Sky Walk) ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงชนบท รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวงชนบท) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๒^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้บัญญัติหลักการของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือเพื่อการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือเพื่อการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน และเมื่อรัฐได้ที่ดินจากการเวนคืนแล้ว รัฐย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพราะเป็นการได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้เคย

^๑มาตรา ๔๒ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชัดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๔^๓ และต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันนี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๙๔/๒๕๔๘^๔ เรื่องเสร็จที่ ๖๒๔/๒๕๔๙^๕ เรื่องเสร็จที่ ๒๒๒/๒๕๕๑^๖ และเรื่องเสร็จที่ ๒๐๘/๒๕๕๒^๗

กรณีตามปัญหาปรากฏว่า พื้นที่ใต้สะพานตากสิน - เพชรเกษม เป็นที่ดินที่กรมทางหลวงชนบทได้มาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตภาษีเจริญ เขตจอมทอง เขตธนบุรี และเขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓^๘ เพื่อสร้างถนนตามโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่ปลายถนนสาทร ระยะที่ ๒ (ถนนตากสิน - เพชรเกษม) แม้จะสร้างถนนเสร็จตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว กรมทางหลวงชนบทก็ยังมีหน้าที่ที่จะต้องใช้ที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนต่อไป และหากมีหน่วยงานอื่นใดขอใช้ที่ดินดังกล่าวก็ต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการดำเนินการเป็นรายการกรณีไปว่าขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืนหรือไม่ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าการที่กรุงเทพมหานครขอใช้พื้นที่ใต้สะพานตากสิน - เพชรเกษม เพื่อก่อสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park

^๓บันทึก เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ที่ ๕๑๘๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๘๔ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำพื้นที่เขตทางหลวงไปใช้ประโยชน์ในการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๘๑ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์บนพื้นที่ว่างเหนือแนวอุโมงค์รถไฟใต้ดินและสถานีรถไฟใต้ดิน โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๘๓ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๗บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของอธิบดีกรมทางหลวงชนบทตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และการจัดทำที่พักริมทางในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๘๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๘เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องจากทางราชการมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างถนน ในท้องที่เขตภาษีเจริญ เขตจอมทอง เขตธนบุรี และเขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร ตามโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่ปลายถนนสาทร ระยะที่ ๒ (ถนนสายตากสิน - เพชรเกษม) เพื่อให้การคมนาคมและการขนส่งขยายตัวอย่างมีระบบเชื่อมโยงระหว่างกรุงเทพมหานครกับบริเวณรอบนอก และเป็นการลดปัญหาการจราจร ในการนี้สมควรกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

& Ride) พร้อมทางเดินยกระดับ (Sky Walk) เชื่อมสถานี S8 ตามโครงการระบบขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายสายสีลม อยู่ในวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตภาษีเจริญ เขตจอมทอง เขตธนบุรี และเขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการเวนคืนประกอบกับ นิยามคำว่า “ทางหลวง”^๙ ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ให้นิยามคำว่า “ทางหลวง” หมายความว่า “ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบกไม่ว่าในระดับ พื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น ... และหมายความรวมถึง ที่ดิน ... และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง เพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย” ประกอบกับนิยามคำว่า “งานทาง”^{๑๐} ใน มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้นิยามคำว่า “งานทาง” หมายความว่า “กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องใน ... การจราจรบนทางหลวง” แล้ว เห็นว่า การก่อสร้างที่จอดรถ แล้วจอด (Park & Ride) พร้อมทางเดินยกระดับ (Sky Walk) เป็นการก่อสร้างที่ กรุงเทพมหานครจัดทำขึ้นเพื่อเป็นประโยชน์และอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้ทางในการจราจร บนทางหลวงอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้ที่ดินที่เวนคืนภายในวัตถุประสงค์ ของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตภาษีเจริญ เขตจอมทอง เขตธนบุรี และเขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๓ แล้ว แต่การดำเนินการของ กรุงเทพมหานครตามข้อหาหรือต้องไม่มีลักษณะการจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจ เพราะการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เป็นการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยกฎหมายพิเศษ การใช้ประโยชน์จึงต้อง เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้วินิจฉัยไว้เป็น แนวทางในเรื่องเสร็จที่ ๒๐๘/๒๕๕๒^{๑๑} ดังนั้น เมื่อการดำเนินการดังกล่าวอยู่ในวัตถุประสงค์ของ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่มีการจัดหาประโยชน์ในเชิง

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทาง บก

ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟและหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักกระยะป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่ง ข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ใน เขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย

“งานทาง” หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจการก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

ธุรกิจแล้ว กรมทางหลวงชนบทย่อมสามารถอนุญาตให้กรุงเทพมหานครใช้พื้นที่บริเวณใต้สะพาน
ตากสิน - เพชรเกษม เพื่อก่อสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) พร้อมทางเดินยกระดับ
(Sky Walk) ได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๒