

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การนำพื้นที่เขตทางหลวงไปใช้ประโยชน์ในการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ

กรมทางหลวงชนบท ได้มีหนังสือที่ คค ๐๗๒๘/๗๑๐๗ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมทางหลวงชนบทมีพื้นที่ว่างบริเวณเชิงสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่อยู่ในความดูแลของกรมทางหลวงชนบทหลายแห่ง เช่น สะพานพระพุทธยอดฟ้า (รวมทั้งสะพานพระปกเกล้า) สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช สะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า และสะพานพระราม ๗ ซึ่งพื้นที่ว่างดังกล่าวได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และข้อเท็จจริงปรากฏว่าพื้นที่ว่างดังกล่าวบางแห่ง เช่น บริเวณเชิงสะพานพระพุทธยอดฟ้าฝั่งพระนคร ถูกนำไปใช้เป็นที่จอดรถยนต์ของเอกชน บางส่วนนำไปใช้เป็นที่ค้าขาย เป็นต้น ซึ่งกรมทางหลวงชนบทเห็นว่า พื้นที่ว่างดังกล่าวหากสามารถนำมาใช้ในการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจได้ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของกรมทางหลวงชนบท

กรมทางหลวงชนบท จึงขอหารือว่า กรมทางหลวงชนบทจะสามารถนำพื้นที่ว่างบริเวณเชิงสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่อยู่ในความดูแลของกรมทางหลวงชนบท อันเป็นพื้นที่เขตทางหลวงที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ไปใช้ในการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวงชนบท) แล้ว เห็นว่า หลักการสำคัญของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐนั้นจะกระทำได้เท่าที่จำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์

สาธารณะอย่างอื่น ตามความในมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และเมื่อรัฐได้ที่ดินจากการเวนคืนแล้ว รัฐย่อมมีพื้นที่ที่จะต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น เพราะเป็นการได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษ การจะนำไปใช้นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนย่อมไม่อาจกระทำได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้เคยวินิจฉัยในทำนองเดียวกันนี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๔^๒ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๓๙๔/๒๕๔๘^๓

ในปัญหาข้อหาหรือดังกล่าวนี้ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พื้นที่ว่างบริเวณเชิงสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่อยู่ในความดูแลของกรมทางหลวงชนบท เป็นพื้นที่ที่อยู่ภายในแนวเขตที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยเป็นการได้มาด้วยการตกลงซื้อขายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นการได้มาโดยอำนาจกฎหมายพิเศษบังคับเวนคืน กรมทางหลวงชนบทในฐานะเป็นผู้ดูแลพื้นที่บริเวณดังกล่าว จึงมีพื้นที่ที่จะต้องใช้ที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนที่ระบุไว้ และแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้วก็ตาม แต่กรมทางหลวงชนบทยังคงต้องใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวภายในวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนต่อไป โดยจะนำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น มิได้

^๑ มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

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

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๘๔ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น กรมทางหลวงชนบทจึงไม่สามารถนำพื้นที่ว่างบริเวณเชิงสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่อยู่ในความดูแลไปดำเนินการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ อันเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของกรมทางหลวงชนบทได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๙