

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การอนุญาตให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยใช้พื้นที่ในเขตทางหลวงที่กรมทางหลวงชนบท
ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือที่ คค ๐๗๐๒/๔๖๘๓ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือที่ กทพ ๐๗/๔๐๕ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ ขอใช้พื้นที่ของกรมทางหลวงชนบท บริเวณจุดเชื่อมต่อถนนราชพฤกษ์เพื่อนำไปปรับเพิ่มความกว้างช่องจราจรของถนนราชพฤกษ์ และบริเวณ Loop Ramp เชิงสะพานพระราม ๗ เพื่อก่อสร้างด่านเก็บค่าผ่านทางจรัญสนิทวงศ์ และอาคารศูนย์ควบคุมทางพิเศษตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษสายศรีรัช - วงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานคร โดยกรมทางหลวงชนบทมีความเห็นที่แตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า พื้นที่บริเวณจุดตัดถนนราชพฤกษ์ กรมทางหลวงชนบทได้มา โดยการเวนคืนที่ดินจากประชาชน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอมะนังนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์ และถนนต่อเชื่อมสายติวานนท์ - เพชรเกษม - รัตนนิลปุระ (ถนนราชพฤกษ์) และพื้นที่บริเวณ Loop Ramp เชิงสะพานพระราม ๗ กรมทางหลวงชนบทได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตดุสิต เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อสร้างและขยายทางหลวง อันเป็น สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันโดยไม่ต้องเสียค่าบริการและไม่ได้หวังผลกำไร กรมทางหลวงชนบท จึงไม่สามารถที่จะอนุญาตให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเพื่อก่อสร้าง ด่านเก็บค่าผ่านทางและอาคารศูนย์ควบคุมทางพิเศษตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษสายศรีรัช - วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครได้ เนื่องจากผิดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินที่ได้เวนคืนมา เพื่อประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกันโดยมิต้องเสียค่าบริการ แต่โครงการสร้างทางพิเศษ ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรจากผู้ใช้บริการ

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า กรมทางหลวงชนบทได้เวนคืนที่ดินบริเวณดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างทางหลวงซึ่งเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคที่รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวก ให้กับประชาชนในเรื่องของการจราจรและขนส่งทางบก ส่วนโครงการก่อสร้างทางพิเศษสายศรีรัช - วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยก็เป็นกิจการอันเป็น สาธารณูปโภคด้านการจราจรและการขนส่งทางบกเหมือนกัน ซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย สามารถที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาเพื่อใช้ในโครงการก่อสร้างทางพิเศษ ได้เช่นเดียวกันกับโครงการก่อสร้างทางหลวงของกรมทางหลวงชนบท ดังนั้น กรมทางหลวงชนบท จึงสามารถที่จะอนุญาตให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวได้ โดยไม่ผิด วัตถุประสงค์ของการเวนคืนแต่อย่างใด

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๖/๓๑๓ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรมทางหลวงชนบทพิจารณาเห็นว่า กรณีดังกล่าวกรมทางหลวงชนบทสามารถอนุญาตให้
การทางพิเศษแห่งประเทศไทยใช้พื้นที่บริเวณจุดตัดถนนราชพฤกษ์เพื่อก่อสร้างปรับเปลี่ยนความกว้าง
ช่องจราจร และพื้นที่บริเวณ Loop Ramp เชิงสะพานพระราม ๗ เพื่อก่อสร้างด่านเก็บค่าผ่านทาง
จรัญสนิทวงศ์และอาคารศูนย์ควบคุมทางพิเศษได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงชนบท
โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวงชนบท) และผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย
เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า สิทธิในทรัพย์สิน^๖ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองไว้ รัฐจึงต้องเคารพกรรมสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน การเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์จึงกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย^๗ เพื่อกิจการใด ๆ
อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่ง
ทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม
หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น^๘ และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม
ภายในเวลาอันควร ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์รัฐจึงต้องระบุดูอุปประสงค์แห่งการเวนคืน^๙

^๖ มาตรา ๔๑ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและ
การจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๔๒ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ
แห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่ง
ทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือ
การอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์
สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ
บรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกัน
ตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์
ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุดูอุปประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลา
การเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิม
หรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทน
ที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๘ มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็น
เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ
หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์
สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

(๑) ความประสงค์ของการเวนคืน

(๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน

(๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ฯลฯ

ฯลฯ

และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สอยสาธารณะไว้ให้ชัดเจน^๕ ดังนั้น รัฐจึงมีพันธะที่จะต้องนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน การนำไปใช้นอกเหนือจากวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากการได้ที่ดินมาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษ^๖ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของเอกชน และแม้รัฐจะได้ใช้ที่ดินดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว รัฐยังคงต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ภายในขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนต่อไป^๗ และหากมีหน่วยงานอื่นใดขอใช้ที่ดินนั้น ก็ต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการดำเนินการเป็นรายกรณีไปว่า การดำเนินการดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืน และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ^๘

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖ บันทึก เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ที่ ๕๑๘๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครุภัณฑ์) วินิจฉัยว่า ที่ดินที่ได้เวนคืนมาเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งแล้ว รัฐจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นหาได้ไม่ (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๔)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๘๔ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) วินิจฉัยว่า รัฐมีพันธะที่จะต้องใช้ที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และแม้จะได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว ก็ยังคงต้องใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวภายในวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนต่อไป ส่วนการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อ รฟม. ได้ใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว สามารถนำพื้นที่ภายในบริเวณสถานีรถไฟฯ ได้ดิน อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์ไปดำเนินการธุรกิจเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฯ ได้ ตามกฎหมายว่าด้วยการรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ส่วนพื้นที่ดินว่างเปล่าในบริเวณปากทางเข้าออกสถานีรถไฟฯ ได้ดิน บริเวณสถานีรถไฟฯ ได้ดิน และบริเวณหน้าอาคารจอดรถ รฟม. จะต้องใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนภายในวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเท่านั้น (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๔/๒๕๔๘)

^๗ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำพื้นที่เขตทางหลวงไปใช้ประโยชน์ในการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๘๑ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) วินิจฉัยว่า ที่ดินที่รัฐได้มาโดยกระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐจะต้องใช้ที่ดินให้ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และจะนำไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นภายหลังจากการใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้วมิได้ กรมทางหลวงชนบทจึงไม่สามารถนำพื้นที่ว่างบริเวณเชิงสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่อยู่ในความดูแลไปจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ เพื่อประโยชน์แก่ข้าราชการลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของกรมทางหลวงชนบทได้ (เรื่องเสร็จที่ ๖๒๔/๒๕๔๙)

^๘ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของอธิบดีกรมทางหลวงชนบทตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และการจัดทำที่พักริมทางในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๘๗ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) วินิจฉัยว่า การนำพื้นที่ได้สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมาจัดทำที่พักริมทางเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องไม่มีการจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจ (เรื่องเสร็จที่ ๒๐๘/๒๕๕๒)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) และทางเดินยกระดับ (Sky Walk) ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๔๐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) วินิจฉัยว่า กรมทางหลวงชนบทอนุญาตให้กรุงเทพมหานคร (มีต่อหน้าถัดไป)

เมื่อที่ดินตามข้อหาหรือ กรมทางหลวงชนบทได้มาจากการเวนคืนตามพระราชบัญญัติกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน จำนวน ๒ ฉบับ^๔ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างและขยายทางหลวง แม้กรมทางหลวงชนบทจะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเสร็จแล้ว กรมทางหลวงชนบทในฐานะผู้ดูแลที่ดินบริเวณดังกล่าวยังมีพันธะที่จะต้องใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นภายในขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอยู่ต่อไป คือ “เพื่อสร้างและขยายทางหลวง” ประเภททางหลวงชนบท ที่รัฐจัดให้มีขึ้น

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘)

ใช้พื้นที่ได้สะพานตากสิน - เพชรเกษม เพื่อสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) และทางเดินยกระดับ (Sky Walk) ได้ เพราะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่มีการจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจ (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๙/๒๕๕๒)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกบนสถานีรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพมหานคร ในเขตทางหลวงที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๖/๐๕๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) วินิจฉัยว่า กรมทางหลวงชนบทจะพิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตทางหลวงที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ หากการใช้ประโยชน์นั้นไม่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืนและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งไม่มีลักษณะการจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจ (เรื่องเสร็จที่ ๘๑/๒๕๕๔)

^๔ (๑) พระราชบัญญัติกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตดุสิต เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๗; มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างและขยายทางหลวง

ในขณะที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ให้นิยามคำว่า “ทางหลวง” และ “งานทาง” ไว้ว่า

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ได้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อื่นนอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อ หรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน ร้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง บรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

“งานทาง” หมายความว่า กิจกรรมใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจ การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง

(๒) พระราชบัญญัติกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๒; มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์ และถนนเชื่อมต่อสายติวานนท์ - เพชรเกษม - รัตนาธิเบศร์

ในขณะที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้นิยามคำว่า “ทางหลวง” และ “งานทาง” ไว้ว่า

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ได้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อื่นนอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน ร้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

“งานทาง” หมายความว่า กิจกรรมใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจการก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง

เพื่อประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกันโดยมิต้องเสียค่าบริการ และหากมีหน่วยงานอื่นใดขอใช้ที่ดินดังกล่าว ก็ต้องพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของการดำเนินการว่าต้องไม่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และต้องไม่มีลักษณะการจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจ หากพิจารณาแล้วเป็นไปตามเงื่อนไขที่กล่าวมา กรมทางหลวงชนบทจึงจะสามารถให้หน่วยงานอื่นขอใช้ที่ดินที่กรมทางหลวงชนบทได้มาจากการเวนคืนได้

กรณีตามข้อหาข้อ ๒ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ขอใช้ที่ดินที่กรมทางหลวงชนบทได้มาจากการเวนคืน คือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษด้วยวิธีใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ และดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับทางพิเศษ และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษหรือที่เป็นประโยชน์แก่ กทพ.^{๙๐} และให้ กทพ. มีอำนาจหน้าที่กระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ดังกล่าว^{๙๑} อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ เช่น การถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ

^{๙๐} มาตรา ๘ ให้ กทพ. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) สร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษด้วยวิธีใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ

(๒) ดำเนินงานหรือธุรกิจเกี่ยวกับทางพิเศษ และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับทางพิเศษหรือที่เป็นประโยชน์แก่ กทพ.

^{๙๑} มาตรา ๑๐ ให้ กทพ. มีอำนาจหน้าที่กระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตาม มาตรา ๘ และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ

(๒) ก่อตั้งสิทธิหรือกระทำการนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร

(๓) เรียกเก็บค่าผ่านทางพิเศษ หรือค่าบริการอื่น ตลอดจนค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพย์สิน การให้บริการและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในเขตทางพิเศษ

(๔) กำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับการใช้และการรักษาทางพิเศษตลอดจน การใช้และการรักษาทรัพย์สิน การให้บริการ และการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในเขตทางพิเศษ

(๕) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(๖) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุนหรือเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ กทพ.

(๗) จัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการของ กทพ.

(๘) ลงทุนหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับ กิจการของ กทพ.

(๙) ให้สัมปทานในการสร้างหรือขยายทางพิเศษ ต่ออายุสัมปทาน โอนสัมปทานหรือเพิกถอน สัมปทาน

(๑๐) ว่าจ้างหรือมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดประกอบกิจการส่วนหนึ่งส่วนใดของ กทพ. แต่ถ้ากิจการนั้นมีรัฐวิสาหกิจใดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ และคณะกรรมการเห็นว่ารัฐวิสาหกิจนั้นสามารถจะดำเนินการให้บังเกิดผลและมีประสิทธิภาพได้ ให้ กทพ. ว่าจ้างหรือมอบให้รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ประกอบกิจการก่อนผู้อื่น

(๑๑) ทำการค้าและให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับอุปกรณ์และเครื่องใช้เกี่ยวกับทางพิเศษ

(๑๒) ให้เช่าหรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของ กทพ. ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ กทพ. โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปด้วย

(๑๓) วางแผน สำรอง และออกแบบเกี่ยวกับการสร้างหรือขยายทางพิเศษ

(๑๔) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวข้องกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กทพ.

ก่อตั้งสิทธิหรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร เรียกเก็บค่าผ่านทางพิเศษ หรือค่าบริการอื่น ตลอดจนค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพย์สิน การให้บริการและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในเขตทางพิเศษ จัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการของ กทพ. ลงทุนหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับ หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการของ กทพ. ให้สัมปทานในการสร้างหรือขยายทางพิเศษ ต่ออายุสัมปทาน โอนสัมปทานหรือเพิกถอนสัมปทาน ว่าจ้างหรือมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดประกอบกิจการส่วนหนึ่ง ส่วนใดของ กทพ. และทุนของ กทพ. ประกอบด้วย^{๑๒} เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจาก กทพ. ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ เงินที่รัฐบาล จัดสรรเพิ่มเติมให้เป็นคราว ๆ เพื่อดำเนินงานหรือขยายกิจการ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ หรือได้รับโอนจากราชการ องค์การของรัฐ หรือรัฐบาลต่างประเทศ หรือจากองค์การระหว่างประเทศ โดยรัฐมีอำนาจบริหารจัดการ กทพ. ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย^{๑๓} อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม^{๑๔} การลงทุนของ กทพ. ต้องขอความเห็นชอบ จากรัฐ^{๑๕} และรายได้ต้องส่งคืนรัฐ^{๑๖} และบุคลากรของ กทพ. มีสถานะเป็นพนักงาน^{๑๗} กทพ. จึงเป็น รัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหารายได้

^{๑๒} มาตรา ๑๑ ทุนของ กทพ. ประกอบด้วย

(๑) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๖๔

(๒) เงินที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มเติมให้เป็นคราว ๆ เพื่อดำเนินงานหรือขยายกิจการ

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่รับโอนจากทางราชการ องค์การของรัฐ หรือที่ได้รับจากรัฐบาล ต่างประเทศ หรือจากองค์การระหว่างประเทศ เมื่อได้หักหนี้สินออกแล้ว

^{๑๓} มาตรา ๑๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย” ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ และผู้ว่าการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

^{๑๔} มาตรา ๕๔ ให้รัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กทพ. เพื่อการนี้ จะสั่งให้ กทพ. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของ กทพ. ได้

^{๑๕} มาตรา ๔๖ ให้ กทพ. จัดทำงบประมาณประจำปี โดยแยกเป็นงบลงทุน และงบทำการ สำหรับ งบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

^{๑๖} มาตรา ๔๗ รายได้ที่ กทพ. ได้รับจากการดำเนินการในปีหนึ่ง ๆ ให้ตกเป็นของ กทพ. สำหรับ เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และเมื่อได้หักรายจ่ายสำหรับการดำเนินงาน ค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม รวมตลอดถึง ค่าบำรุงรักษา ค่าเสื่อมราคา เงินสำรองตามมาตรา ๑๒ และเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่น ตามมาตรา ๔๕ และเงินลงทุนตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เหลือเท่าใดให้นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ

ในกรณีที่รายได้ไม่เพียงพอสำหรับกรณีตามวรรคหนึ่ง นอกจากเงินสำรองตามมาตรา ๑๒ และ กทพ. ไม่สามารถหาเงินที่อื่นได้ รัฐพึงจ่ายเงินให้แก่ กทพ. เท่าจำนวนที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของ กทพ.

^{๑๗} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

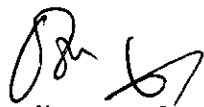
ฯลฯ

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

ดังนั้น กรมทางหลวงชนบทจึงไม่สามารถอนุญาตให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
ใช้ที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อก่อสร้างปรับเพิ่มความกว้างช่องจราจรในพื้นที่บริเวณจุดตัดถนนราชพฤกษ์
และก่อสร้างอาคารศูนย์ควบคุมทางพิเศษและก่อสร้างด่านเก็บค่าผ่านทาง ในพื้นที่บริเวณ
Loop Ramp เชิงสะพานพระราม ๗ ได้ เพราะการใช้ประโยชน์ที่ดินของ กทพ. เป็นไปเพื่อแสวงหารายได้
ตามที่ได้กล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรหรือขอบอำนาจ
ในการดำเนินการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์ในการเวนคืนที่ดิน
บริเวณนี้ที่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างและขยายทางหลวง และดำเนินการก่อสร้างโดย
กรมทางหลวงชนบท ซึ่งมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะแก่บุคคลโดยทั่วไป
และไม่มีค่าธรรมเนียมผ่านทาง ซึ่งหากรัฐมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้แล้ว
รัฐก็ต้องดำเนินการตราเป็นกฎหมายขึ้น หรือมีฉันทานุมัติให้กระทรวงคมนาคมซึ่งกำกับดูแล
หน่วยงานทั้งสองนี้บริหารจัดการแก้ไขปัญหาการจราจรในบริเวณนี้



(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๔