

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การอนุญาตให้เอกชนใช้ทางเข้า - ออก อาคารจอดรถของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน
แห่งประเทศไทย เป็นทางเข้า - ออก สู่ทางสาธารณะ

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ได้มีหนังสือ ที่ รฟม. ๐๑๔/๗๓๖ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า รฟม. ได้เวนคืนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตสาทร และเขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้ใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว กล่าวคือ ได้สร้างเป็นอาคารจอดรถสำหรับผู้ให้บริการรถไฟฟ้า และทางเข้า - ออก อาคารจอดรถดังกล่าว โดยได้เปิดบริการให้แก่ประชาชนตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๗ จนถึงปัจจุบัน ต่อมาเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ บริษัท พ. จำกัด และนาย น. ได้ขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินของ รฟม. บริเวณทางเข้า - ออก อาคารจอดรถ เพื่อใช้เป็นทางเข้า - ออก ที่ดินของบุคคลดังกล่าวสู่ถนนสาธารณะด้วย เนื่องจากการเวนคืนของ รฟม. ทำให้ที่ดินดังกล่าวไม่มีทางเข้า - ออก สู่ทางสาธารณะ โดยชำระค่าตอบแทนให้แก่ รฟม. จำนวน ๙,๒๐๗,๗๘๖.๕๖ บาท (เก้าล้านสองแสนเจ็ดพันเจ็ดร้อยแปดสิบบาทห้าสิบบาทสตางค์) และค่าทดแทนมูลค่ารั้วหรือสิ่งก่อสร้างที่รื้อถอน จำนวน ๙๙,๐๖๐.๐๐ บาท (เก้าหมื่นเก้าพันหกสิบบาทถ้วน) ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของ รฟม. มีความชัดเจน สามารถดำเนินการได้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนซึ่ง รฟม. ใช้เป็นทางเข้า - ออก อาคารจอดรถสำหรับผู้ให้บริการรถไฟฟ้าของ รฟม. เพื่อใช้เป็นทางเข้า - ออก สู่ทางสาธารณะ สำหรับที่ดินที่ติดกัน เป็นการให้ประโยชน์ในที่ดินนอกเหนือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน หรือไม่

ประเด็นที่สอง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนซึ่ง รฟม. ใช้เป็นทางเข้า - ออก อาคารจอดรถสำหรับผู้ให้บริการรถไฟฟ้าของ รฟม. เพื่อเป็นทางเข้า - ออก สู่ทางสาธารณะ สำหรับที่ดินที่ติดกัน เป็นการให้สิทธิใด ๆ ตามนัยมาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาข้อหารือของ รฟม. โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนซึ่ง รฟม. ใช้เป็นทางเข้า - ออก อาคารจอดรถสำหรับผู้ให้บริการรถไฟฟ้าของ รฟม. เพื่อใช้เป็นทางเข้า - ออก สู่ทางสาธารณะ สำหรับที่ดินที่ติดกัน เป็นการให้ประโยชน์ในที่ดินนอกเหนือวัตถุประสงค์ แห่งการเวนคืน หรือไม่นั้น เห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์ในการเวนคืนตามที่ปรากฏในคำปรารภ^๑ เพื่อสร้างหรือจัดให้มีการขนส่งโดยรถไฟฟ้า และที่จอดรถสำหรับผู้โดยสาร ตลอดจนธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ขององค์การรถไฟฟ้า ขนส่งมวลชนฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่บัญญัติให้โอนเงินและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ ซึ่งเดิมเป็นขององค์การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ ไปเป็นของ รฟม. ก็ตาม เมื่อ รฟม. ได้รับโอนที่ดินดังกล่าว มาจากองค์การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ จึงมีพันธะที่จะต้องใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์สำหรับสร้างหรือจัดให้มีการขนส่งโดยรถไฟฟ้าและที่จอดรถสำหรับผู้โดยสาร ตลอดจนธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ ของ รฟม. ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อปรากฏ ตามข้อเท็จจริงที่ รฟม. ชี้แจงว่า รฟม. ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเป็นอาคารจอดรถสถานีลาดพร้าว สำหรับผู้ให้บริการรถไฟฟ้าและทางเข้า - ออก อาคารจอดรถดังกล่าว โดยเปิดให้ประชาชนใช้อาคารจอดรถ และทางเข้า - ออก อาคารจอดรถ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จนถึงปัจจุบันแล้ว จึงเป็นกรณีที่ รฟม. ใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว และยังใช้ประโยชน์อยู่ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนนั้น การขออนุญาตใช้ทางเข้า - ออก อาคารจอดรถเพื่อเป็นทางเข้า - ออก ที่ดินรายบริษัท พ. จำกัด และนาย น. เป็นเพียงการขอใช้ประโยชน์ที่ดินโดยผ่านทางเข้า - ออก ของอาคารจอดรถนั้นสู่ถนนสาธารณะ เมื่อการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวไม่ได้ทำให้วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเดิมต้องเสียไป และ รฟม. ยังคงใช้ที่ดินดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้ตามปกติ จึงไม่ถือว่าเป็นการใช้ ประโยชน์ที่ดินนอกเหนือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

ประเด็นที่สอง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนซึ่ง รฟม. ใช้เป็นทางเข้า - ออก อาคารจอดรถสำหรับผู้ให้บริการรถไฟฟ้าของ รฟม. เพื่อเป็นทางเข้า - ออก สู่ทางสาธารณะ สำหรับที่ดินที่ติดกัน เป็นการให้สิทธิใด ๆ ตามนัยมาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติ การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ อย่างไรนั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้ รฟม. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการรถไฟฟ้า ซึ่งในการให้บริการรถไฟฟ้าดังกล่าวเป็นบริการสาธารณะ

^๑โดยที่เป็นการสมควรกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตสาทร และเขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร เพื่อสร้างหรือจัดให้มีการขนส่งโดยรถไฟฟ้าและที่จอดรถสำหรับผู้โดยสาร ตลอดจนธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ขององค์การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ

^๒มาตรา ๘๘ ให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบงบประมาณ ขององค์การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีอยู่ในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไปเป็นของ รฟม.

^๓มาตรา ๗ ให้ รฟม. เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดอื่นตามที่กำหนด โดยพระราชกฤษฎีกา หรือระหว่างจังหวัดดังกล่าว

(๒) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำโครงการและแผนงานเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าเพื่อปรับปรุง และพัฒนาให้ทันสมัย

(๓) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชน ในการให้บริการกิจการรถไฟฟ้า

ที่ต้องมีความต่อเนื่อง อำนวยความสะดวก และมีความปลอดภัยแก่ประชาชน ดังนั้น มาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงได้กำหนดให้กิจการต่าง ๆ ที่สำคัญที่จะกระทบต่อการดำเนินการอันเป็นปกติของ รฟม. เช่น ดำเนินกิจการรถไฟฟ้าในเส้นทางหนึ่งเส้นทางใด การขยาย ปรับปรุง หรือดำเนินการใด ๆ ซึ่งมีวงเงินเกินห้าร้อยล้านบาท การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อนจึงจะดำเนินการได้ เพื่อความรอบคอบในการดำเนินการรถไฟฟ้า ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ รฟม. ชี้แจงว่าการอนุญาตให้เอกชนใช้ทางเข้า - ออก อาคารจอดรถของ รฟม. เพื่อใช้ผ่านเป็นทางเข้า - ออกของที่ดินที่ติดกัน เนื่องจากที่ดินดังกล่าวถูกเวนคืนที่ดินจนไม่มีทางเข้า - ออก นั้น ไม่ได้มีลักษณะที่ส่งมอบการยึดถือหรือครอบครองที่ดินให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตไปใช้ประโยชน์ โดย รฟม. ยังคงเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ทางเข้า - ออก อาคารจอดรถดังกล่าวตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และผู้โดยสารรถไฟฟ้าสามารถใช้ทางเข้า - ออก ได้ตามปกติ กรณีจึงไม่ใช้การให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๗๕ (๖) ที่ รฟม. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อนจึงจะดำเนินการได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๓

มาตรา ๗๕ รฟม. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อนจึงจะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้

- (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