

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์เป็นทางผ่านหรือเข้า – ออก*

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) มีหนังสือ ที่ รฟม๐๑๔/๑๓๖๑ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ ดังนี้

๑. ในการดำเนินกิจการรถไฟฟ้าของ รฟม. มีความจำเป็นต้องเวนคืนที่ดินเพื่อใช้ในกิจการ ซึ่งการเวนคืนดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเอกชนเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนและที่ดินใกล้เคียงบริเวณแนวสายทางโครงการรถไฟฟ้า รฟม. จึงอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เพื่อเป็นทางผ่านหรือเข้า – ออก ตามข้อบังคับเกี่ยวกับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ ข้อบังคับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๖

๒. ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ มีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นเกี่ยวกับการอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า – ออก จำนวน ๒ เรื่อง ได้แก่

๒.๑ เรื่องเสร็จที่ ๒๓๗/๒๕๖๓ เรื่อง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นทางเข้า – ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ โดยมีความเห็นสรุปได้ว่า การที่ รฟม. ได้นำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไปอนุญาตให้เอกชนใช้เป็นทางเข้า – ออก เพื่อให้เอกชนสามารถสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษและประกอบธุรกิจอาคารชุดได้ มิใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของ รฟม. และประชาชนในอันที่จะใช้ประโยชน์บนพื้นที่ดังกล่าวตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

๒.๒ เรื่องเสร็จที่ ๑๐๘๑/๒๕๖๓ เรื่อง การอนุญาตให้เอกชนใช้ทางเข้า – ออก อาคารจอดรถของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นทางเข้า – ออก สู่ทางสาธารณะ โดยมีความเห็นสรุปได้ว่า เมื่อ รฟม. ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยเปิดให้ประชาชนใช้อาคารจอดรถและทางเข้า – ออก อาคารจอดรถ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จนถึงปัจจุบันแล้ว จึงเป็นกรณีที่ รฟม. ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว และยังใช้ประโยชน์อยู่ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว ไม่ได้ทำให้วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเดิมต้องเสียไป จึงไม่ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินนอกเหนือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะที่ส่งมอบการยึดถือหรือครอบครองที่ดินให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตไปใช้ประโยชน์ โดย รฟม. ยังคงเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ทางเข้า – ออกได้ตามปกติ กรณีจึงไม่ใช่การให้เช่าหรือการให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๗๕ (๖) ที่ รฟม. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๑๙๑ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อส.๑๘๘/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๖ โดยมีคำวินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า – ออก สรุปได้ว่า การที่ รพม. นำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไปอนุญาตให้เอกชนใช้เป็นทางเข้า – ออก เพื่อประโยชน์ของที่ดินของเอกชนโดยมีวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินเพื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษของเอกชน อันเป็นประโยชน์แก่กิจการของเอกชนเท่านั้น ซึ่งมีใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของ รพม. และวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน การอนุญาตของ รพม. เช่นว่านี้ จึงมีอาจะกระทำได้

๔. จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวส่งผลให้มีประเด็นว่า การที่ รพม. จะอนุญาตให้เอกชนรายอื่นใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ รพม. ได้มาจากการเวนคืน เพื่อเป็นทางผ่านหรือเข้า – ออก เพื่อประโยชน์ของที่ดินเอกชน กระทำได้หรือไม่ ดังนั้น รพม. จึงมีได้อนุญาตในลักษณะดังกล่าวอีก ทำให้เจ้าของที่ดินซึ่งได้รับผลกระทบจากการเวนคืน และเจ้าของที่ดินใกล้เคียงบริเวณแนวสายทางโครงการรถไฟฟ้าจำนวนมากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของ รพม. เพื่อเป็นทางผ่านหรือเข้า – ออก

๕. ในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานคร เรื่อง แนวทางดำเนินการของกรุงเทพมหานครในการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อส.๑๘๘/๒๕๖๖ ให้ รพม. ทราบโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๙๓๕/๒๕๖๗ มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า เมื่อปัจจุบัน บริษัท อ. ได้รื้อถอนอาคารสำนักงาน สำนักงานขาย และป้ายโฆษณาออกแล้ว และประชาชนทั่วไปสามารถใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นลานจอดรถได้โดยเสียค่าบริการตามอัตราที่ รพม. กำหนด จึงเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การที่ รพม. อนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว จึงไม่กระทบต่อสาระสำคัญของวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน โดย รพม. ต้องนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๗๕ (๖) และ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ อันจะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยขั้นตอนและกระบวนการทางกฎหมาย ทั้งนี้ การให้ความเห็นในเรื่องนี้เป็นไปตามข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องและโดยมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้สุจริตและสร้างความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายและหลักนิติธรรมของประเทศ จึงไม่อาจนำไปใช้ในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งมีข้อเท็จจริงในรายละเอียดที่ไม่เหมือนกับเรื่องนี้

๖. เมื่อพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๙๓๕/๒๕๖๗ รพม. เห็นว่า เป็นกรณีกรุงเทพมหานครหรือเกี่ยวกับการดำเนินการของกรุงเทพมหานคร และสำนักงานฯ ได้จัดส่งความเห็นแก่ รพม. เพื่อทราบ ประกอบกับความเห็นดังกล่าวได้ระบุไว้ชัดเจนว่า การให้ความเห็นในเรื่องนี้เป็นไปตามข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องและโดยมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้สุจริตและสร้างความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายและหลักนิติธรรมของประเทศ จึงไม่อาจนำไปใช้ในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งมีข้อเท็จจริงในรายละเอียดที่ไม่เหมือนกับเรื่องนี้ได้ ดังนั้น รพม. จึงไม่สามารถนำแนวความเห็นดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตให้เอกชนรายอื่นใช้ที่ดินที่ รพม. ได้มาจากการเวนคืนเพื่อเป็นทางผ่านหรือเข้า – ออก ได้

รพม. จึงขอหารือว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๒๓๗/๒๕๖๓ เรื่องเสร็จที่ ๑๐๘๑/๒๕๖๓ เรื่องเสร็จที่ ๙๓๕/๒๕๖๗ และผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อส.๑๘๘/๒๕๖๖ จะมีผลผูกพัน รพม. ในการพิจารณาอนุญาตให้เอกชนรายอื่นใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. ที่ได้มาจากการเวนคืนเพื่อเป็นทางผ่านหรือเข้า – ออก หรือไม่ อย่างไร

และ รพม. จะสามารถพิจารณาอนุญาตให้เอกชนใช้ที่ดินของ รพม. ที่ได้มาจากการเวนคืน ซึ่ง รพม. ได้เข้าใช้ประโยชน์แล้ว และยังคงใช้อยู่ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและวัตถุประสงค์ของ รพม. เพื่อเป็นทางผ่านหรือเข้า – ออก สำหรับที่ดินของเอกชน ตามข้อบังคับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ ได้หรือไม่ อย่างไร

ต่อมา รพม. มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รพม๐๑๔/๒๔๖๕ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อนำส่งข้อมูลและขอหารือเพิ่มเติม สรุปความได้ว่า รพม. ได้ประมวลรายละเอียดตามคำขอของเอกชนที่ได้ยื่นขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ รพม. เพื่อเป็นทางผ่านหรือเข้า – ออก ซึ่งยังมีความไม่ชัดเจนว่า รพม. มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ ได้หรือไม่ อย่างไร แบ่งเป็น ๒ กรณี ได้แก่

กรณีที่ ๑ การขออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ รพม. เพื่อเป็นทางผ่านหรือเข้า – ออก ร่วมกับการใช้ประโยชน์ของ รพม. ในบริเวณที่ รพม. เปิดเป็นทางสัญจรสำหรับเจ้าหน้าที่ของ รพม. ประชาชน และผู้ใช้บริการรถไฟฟ้า โดยปัจจุบัน รพม. ใช้พื้นที่นั้นเป็นทางสัญจรสำหรับการซ่อมบำรุงระบบรถไฟฟ้าของ รพม. (Service Road) ทั้งนี้ ปัจจุบันการขออนุญาตในลักษณะเป็นทางสัญจรร่วมกันในกรณีที่ ๑ นี้ มีจำนวน ๓ ราย

กรณีที่ ๒ การขออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ รพม. เพื่อเป็นทางผ่านหรือเข้า – ออก ร่วมกับการใช้ประโยชน์ของ รพม. ในการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าและปัจจุบันมีโครงสร้างทางวิ่งยกระดับตามแนวสายทางโครงการรถไฟฟ้าของ รพม. พาดผ่านบนพื้นที่นั้น ทั้งนี้ ปัจจุบันการขออนุญาตในลักษณะเป็นการใช้พื้นที่ในบริเวณใต้โครงสร้างระบบรถไฟฟ้าของ รพม. (โครงสร้างยกระดับ) ในกรณีที่ ๒ นี้ มีจำนวน ๙ ราย

รพม. จึงขอหารือเพิ่มเติมว่า รพม. สามารถอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ รพม. เพื่อเป็นทางผ่านหรือเข้า – ออก ร่วมกับการใช้ประโยชน์ของ รพม. เพื่อเป็นทางสัญจรร่วมกันในกรณีที่ ๑ และเพื่อใช้ประโยชน์ในบริเวณใต้โครงสร้างระบบรถไฟฟ้าของ รพม. (โครงสร้างยกระดับ) ในกรณีที่ ๒ ได้หรือไม่ อย่างไร และการอนุญาตดังกล่าว เป็นกรณีที่ รพม. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินการได้ ตามมาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รพม.) โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทน รพม. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมสรุปได้ว่า ในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. ตามข้อบังคับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๖ นั้น รพม. จะพิจารณาความเหมาะสมตามลักษณะทางกายภาพและหลักวิศวกรรมของแต่ละพื้นที่ เพื่อมิให้การใช้ประโยชน์ของเอกชนในการอนุญาตดังกล่าวกระทบกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของ รพม. รวมทั้ง รพม. จะกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตโดยมีข้อสงวนสิทธิให้การดำเนินการ

ของเอกชนบางประการต้องขอรับความเห็นชอบจาก รฟม. ก่อนด้วย ทั้งนี้ ผู้แทน รฟม. ยืนยันว่า ในการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. เพื่อเป็นทางผ่านหรือเข้า – ออก ทั้งในกรณีเพื่อใช้ประโยชน์เป็นทางสัญจรร่วมกันในกรณีที่ ๑ และเพื่อใช้ประโยชน์ในบริเวณใต้โครงสร้างระบบรถไฟฟ้าของ รฟม. (โครงสร้างยกระดับ) ในกรณีที่ ๒ มีลักษณะร่วมกันคือ เป็นกรณีที่ รฟม. ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และวัตถุประสงค์ของ รฟม. แล้ว โดยยังคงใช้ประโยชน์อยู่ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นไม่ได้ทำให้วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเดิมต้องเสียไป โดยข้อเท็จจริงตามคำขออนุญาตดังกล่าวมีลักษณะทำนองเดียวกันกับข้อเท็จจริงตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสรีที่ ๑๐๘๑/๒๕๖๓ ประกอบกับในกรณีที่มีการอนุญาต รฟม. ก็มิได้มีการส่งมอบการยึดถือหรือครอบครองที่ดินให้แก่ผู้ขออนุญาต จึงมิใช่การให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ของ รฟม. ตามมาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว เห็นว่า หนังสือขอหารือของ รฟม. ทั้งสองฉบับเป็นประเด็นเกี่ยวเนื่องกัน และมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่า ที่ดินของ รฟม. ที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่ง รฟม. ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว และยังคงใช้ประโยชน์อยู่ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและวัตถุประสงค์ของ รฟม. หากเอกชนขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเพื่อเป็นทางผ่านหรือเข้า – ออก สำหรับที่ดินของเอกชนกรณีเช่นนี้ รฟม. จะสามารถพิจารณาอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนดังกล่าว ตามข้อบังคับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้หรือไม่ อย่างไร ในประเด็นดังกล่าว เห็นว่า โดยที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการใช้อำนาจอรัฐในการให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนเพื่อนำมาใช้ประโยชน์สาธารณะ โดยเมื่อมีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไว้ว่า หากมิได้เข้าใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่หน่วยงานของรัฐเวนคืนมาจึงยังไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาด หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาภายในระยะเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ถ้ายังสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นโดยไม่กระทบต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน หน่วยงานของรัฐย่อมสามารถนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อหาประโยชน์หรือใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นเพิ่มเติมได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้ที่ดินและไม่กระทบต่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดิน^๒

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๗/๓๘๗ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีที่ ๙๒๖/๒๕๕๙)

สำหรับที่ดินของ รพม. ที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่ง รพม. ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและวัตถุประสงค์ของ รพม. แล้ว โดยยังคงใช้ประโยชน์อยู่ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว หากเอกชนขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเพื่อเป็นทางผ่านหรือเข้า – ออก สำหรับที่ดินของเอกชน กรณีเช่นว่านี้ การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดิน ย่อมต้องเป็นไปตามที่มาตรา ๓๗^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์กำหนดไว้ โดยในกรณีนี้ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) วางหลักในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๘๑/๒๕๖๓^๔ และเรื่องเสร็จที่ ๒๓๗/๒๕๖๓^๕ จึงสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) วางไว้ โดยหากปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรณีที่เอกชนจะขอใช้ประโยชน์ที่ดินของ รพม. ที่ได้มาจากการเวนคืนนั้น รพม. ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและวัตถุประสงค์ของ รพม. แล้ว โดยยังคงใช้ประโยชน์อยู่ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ซึ่งการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นไม่ได้ทำให้วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเดิมต้องเสียไป และมีใช่เป็นการอนุญาตเพื่อประโยชน์แก่กิจการของเอกชนเท่านั้น จนทำให้ รพม. ไม่สามารถใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนได้

มาตรา ๓๗

ฯลฯ

ฯลฯ

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดา ที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นต้องใช้เพื่อการที่บัญญัติไว้ในวรรคสาม เว้นแต่เป็นการเวนคืนเพื่อนำอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมิได้อสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์ หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๖ วรรคสอง

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การอนุญาตให้เอกชนใช้ทางเข้า – ออก อาคารจอดรถของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นทางเข้า – ออก สู่ทางสาธารณะ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๘/๔๕๐ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นทางเข้า – ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๘/๑๗๕ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามปกติแล้ว รฟม. ย่อมจะพิจารณาอนุญาตได้ตามข้อ ๖^๖ และข้อ ๘^๗ แห่งข้อบังคับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของการรถไฟฟ้า

ข้อ ๖ การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของ รฟม. ตามข้อบังคับนี้ เป็นดุลพินิจของ รฟม. ในการพิจารณาอนุญาต มิใช่เป็นสิทธิที่จะพึงเรียกร้อง

การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของ รฟม. ตามข้อบังคับนี้ ให้ รฟม. พิจารณาเหตุผลและความจำเป็นของผู้ขออนุญาต ความเหมาะสมและเหตุอื่น ๆ ประกอบกัน ผลของการพิจารณาอนุญาตจะต้องไม่มีผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคใด ๆ ต่อการดำเนินกิจการหรือบริหารกิจการรถไฟฟ้า ความมั่นคงปลอดภัยของระบบรถไฟฟ้า สภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงประโยชน์ของ รฟม. เป็นสำคัญ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการอนุญาตใช้จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ข้อ ๘ การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของ รฟม. ให้เป็นไปตามประเภทและรายการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๘.๕ การอนุญาตให้ใช้ที่ดินของ รฟม. เป็นทางผ่านหรือเข้า - ออก

(๑) สำหรับที่ดินซึ่งใช้หรือจะใช้อยู่อาศัย ให้คิดค่าตอบแทนต่อช่องทาง (บาท/เดือน)

ตามอัตราดังต่อไปนี้

(๑.๑) ที่ดินของผู้ขออนุญาตซึ่งมีขนาดพื้นที่ไม่เกิน ๑๐๐ ตารางวา คิดค่าตอบแทนในอัตราเท่ากับ ๑๐๐ บาท รวมกับ $๐.๒๐ (๐.๒๑๓\% \times \text{ราคาที่ดินที่ รฟม. ได้เวนคืนมาหรือราคาประเมินของทางราชการ ณ ปัจจุบัน (ให้ใช้ราคาที่สูงกว่า)} \times \text{จำนวนพื้นที่ (ตารางวา)})$

(๑.๒) ที่ดินของผู้ขออนุญาตซึ่งมีขนาดพื้นที่ เกิน ๑๐๐ ตารางวา แต่ไม่เกิน ๒๐๐ ตารางวา คิดค่าตอบแทนในอัตราเท่ากับ ๒๐๐ บาท รวมกับ $๐.๒๕ (๐.๒๑๓\% \times \text{ราคาที่ดินที่ รฟม. ได้เวนคืนมาหรือราคาประเมินของทางราชการ ณ ปัจจุบัน (ให้ใช้ราคาที่สูงกว่า)} \times \text{จำนวนพื้นที่ (ตารางวา)})$

(๑.๓) ที่ดินของผู้ขออนุญาตซึ่งมีขนาดพื้นที่ตั้งแต่ ๒๐๐ ตารางวา ขึ้นไป คิดค่าตอบแทนในอัตราเท่ากับ ๓๐๐ บาท รวมกับ $๐.๓๐ (๐.๒๑๓\% \times \text{ราคาที่ดินที่ รฟม. ได้เวนคืนมาหรือราคาประเมินของทางราชการ ณ ปัจจุบัน (ให้ใช้ราคาที่สูงกว่า)} \times \text{จำนวนพื้นที่ (ตารางวา)})$

(๒) สำหรับที่ดินซึ่งใช้หรือจะใช้ประกอบธุรกิจ ให้คิดค่าตอบแทนต่อช่องทาง (บาท/เดือน)

ตามอัตราดังต่อไปนี้

(๒.๑) ที่ดินของผู้ขออนุญาตซึ่งมีขนาดพื้นที่ไม่เกิน ๑๐๐ ตารางวา คิดค่าตอบแทนเท่ากับ ๑,๐๐๐ บาท รวมกับ $๐.๒๐ (๐.๒๑๓\% \times \text{ราคาที่ดินที่ รฟม. เวนคืนมาหรือราคาประเมินของทางราชการ ณ ปัจจุบัน (ให้ใช้ราคาที่สูงกว่า)} \times \text{จำนวนพื้นที่ (ตารางวา)})$

(๒.๒) ที่ดินของผู้ขออนุญาตซึ่งมีขนาดพื้นที่ เกิน ๑๐๐ ตารางวา แต่ไม่เกิน ๒๐๐ ตารางวา คิดค่าตอบแทนในอัตราเท่ากับ ๒,๐๐๐ บาท รวมกับ $๐.๒๕ (๐.๒๑๓\% \times \text{ราคาที่ดินที่ รฟม. ได้เวนคืนมาหรือราคาประเมินของทางราชการ ณ ปัจจุบัน (ให้ใช้ราคาที่สูงกว่า)} \times \text{จำนวนพื้นที่ (ตารางวา)})$

(๒.๓) ที่ดินของผู้ขออนุญาตซึ่งมีขนาดพื้นที่ตั้งแต่ ๒๐๐ ตารางวา ขึ้นไป คิดค่าตอบแทนในอัตราเท่ากับ ๔,๐๐๐ บาท รวมกับ $๐.๓๐ (๐.๒๑๓\% \times \text{ราคาที่ดินที่ รฟม. ได้เวนคืนมาหรือราคาประเมินของทางราชการ ณ ปัจจุบัน (ให้ใช้ราคาที่สูงกว่า)} \times \text{จำนวนพื้นที่ (ตารางวา)})$

ทั้งนี้ การให้ใช้ที่ดินของ รฟม. เป็นทางผ่านหรือเข้า - ออก

(ก) สำหรับที่ดินที่ก่อนถูกเวนคืนติดทางสาธารณะภายหลังถูกเวนคืนทำให้ไม่ติดทางสาธารณะหรือทำให้ทางเข้า - ออก สู่ทางสาธารณะที่มีอยู่เดิมมีจำนวนช่องทางหรือขนาดความกว้างน้อยลงกว่าเดิม ให้ รฟม. อนุญาตโดยมีขนาดความกว้างตามสภาพเดิมก่อนการเวนคืน แต่หากไม่มีสภาพเดิมหรือสภาพเดิมมีขนาดความกว้างน้อยกว่า ๔ เมตร ให้อนุญาตจำนวน ๑ ช่องทาง ขนาดความกว้าง ๔ เมตร โดยไม่คิดค่าตอบแทน แต่ถ้าจะพิจารณาอนุญาตให้เกินกว่าขนาดความกว้างดังกล่าว ให้คิดค่าตอบแทนส่วนที่เกิน ในอัตราตามข้อ ๘.๕

(มีต่อหน้าถัดไป)

ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยฯ อย่างไรก็ตามในการพิจารณาอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. ที่ได้มาจากการเวนคืนเพื่อเป็นทางผ่านหรือเข้า - ออก จะสามารถกระทำได้หรือไม่เพียงใด นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนเป็นรายกรณีไป โดยอย่างน้อยต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการของ รฟม. รวมทั้งลักษณะและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ที่ดินประกอบกันด้วย



(นายณพดล เกร์ฤกษ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๙

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗)

(ข) สำหรับที่ดินที่ไม่ได้ถูกเวนคืน และได้ใช้ที่ดินแปลงข้างเคียงเป็นทางผ่านหรือเข้า - ออกสู่ทางสาธารณะ ต่อมาที่ดินแปลงข้างเคียงถูกเวนคืน ทำให้ไม่ติดทางสาธารณะหรือทำให้ทางเข้า - ออกสู่ทางสาธารณะที่มีอยู่เดิมมีจำนวนช่องทางหรือขนาดความกว้างน้อยลงกว่าเดิม ให้ รฟม. อนุญาต โดยมีขนาดความกว้างตามสภาพเดิมก่อนการเวนคืน แต่หากไม่มีสภาพเดิมหรือสภาพเดิมมีขนาดความกว้างน้อยกว่า ๔ เมตร ให้อนุญาตจำนวน ๑ ช่องทางขนาดความกว้าง ๔ เมตร โดยไม่คิดค่าตอบแทน แต่ถ้าจะพิจารณาอนุญาตให้เกินกว่าขนาดความกว้างดังกล่าว ให้คิดค่าตอบแทนส่วนที่เกิน ในอัตราตามข้อ ๘.๕

(ค) สำหรับที่ดินที่ถูกเวนคืนทำให้ถูกแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน (ผ่ากลาง) ให้ รฟม. อนุญาตให้ใช้ที่ดินของ รฟม. เป็นทางผ่านหรือเข้า - ออก จากที่ดินส่วนหนึ่งไปสู่อีกส่วนหนึ่ง โดยมีขนาดความกว้างเท่ากับทางเข้า - ออก สู่ทางสาธารณะที่มีอยู่ก่อนการเวนคืน แต่หากไม่มีทางเข้า - ออก หรือมีแต่ขนาดความกว้างน้อยกว่า ๔ เมตร ให้อนุญาตจำนวน ๑ ช่องทางขนาดความกว้าง ๔ เมตร โดยไม่คิดค่าตอบแทน แต่ถ้าจะพิจารณาอนุญาตให้เกินกว่าขนาดความกว้างดังกล่าว ให้คิดค่าตอบแทนส่วนที่เกิน ในอัตราตามข้อ ๘.๕

ภายหลังการได้รับอนุญาต หากมีการเปลี่ยนวัตถุประสงค์การใช้ที่ดิน หรือมีการเพิ่มขนาดที่ดินของผู้ขออนุญาต ให้ รฟม. พิจารณาเรียกเก็บค่าตอบแทนเพิ่ม

ฯลฯ

ฯลฯ