

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน
แห่งประเทศไทยเป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัย
ซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ได้มีหนังสือ ที่ รฟม ๐๑๔/๓๑๔๘ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า รฟม. ได้อนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ (รายบริษัท อ. [REDACTED]) ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อยู่ระหว่างดำเนินการตรวจสอบกรณีการอนุญาตดังกล่าว และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องการอนุญาตให้บริษัท อ. [REDACTED] ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ สำนวนสาธารณะ สตง. จึงขอให้ รฟม. หรือการดำเนินการดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่ากรณีที่ รฟม. ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนจนสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว หาก รฟม. อนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษและรับค่าตอบแทนเป็นอาคารจอดรถยนต์พร้อมพื้นที่ใช้สอยจะสามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร และถือเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม. และอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตสาทร และเขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร รวมทั้งถือเป็นกรณีการให้สิทธิใด ๆ ตามนัยมาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ อย่างไร

โดยมีข้อเท็จจริงประกอบประเด็นหารือ ดังนี้

๑. รฟม. ได้เวนคืนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๔๕ เลขที่ดิน ๒๑๖๐ ตำบลคลองเตยเหนือ อำเภอดุสิต กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท จ. [REDACTED] เพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (สถานีสุขุมวิท) ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นเหตุให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของบริษัท จ. [REDACTED] ไม่มีทางเข้า - ออก สำนวนอโศกมนตรี บริษัท จ. [REDACTED] จึงฟ้องคดีต่อศาล โดยมีคำขอให้ รฟม. เปิดทางเข้า - ออก สำนวนอโศกมนตรี ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้ รฟม.

เปิดทางเข้า - ออก ที่ดินให้แก่บริษัท จ. กว้าง ๖.๔๐ เมตร เพื่อให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนของบริษัท จ. มีทางเข้า - ออก สู่ถนนอโศกมนตรี เท่ากับความกว้างของทางเข้า - ออก เดิม ต่อมาบริษัท อ. ได้ซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๔๕ เลขที่ดิน ๒๑๖๐ เนื้อที่ ๒๙๔.๖ ตารางวา จากบริษัท จ. และซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖๖๓ เลขที่ดิน ๒๑๒๐ เนื้อที่ ๔๑๔ ตารางวา และโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๑๘๖ เลขที่ดิน ๒๑๒๒ เนื้อที่ ๔๔๑ ตารางวา จากนายไพโรจน์ ซึ่งเป็นที่ดินติดกันทั้ง ๓ แปลง เพื่อก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ต้องมีทางเข้า - ออก จากอาคารสู่ถนนสาธารณะกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร บริษัท อ. จึงขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. โดยขอย้ายตำแหน่งทางเข้า - ออก จากตำแหน่งเดิมที่อยู่บริเวณลานจอดรถสถานีสุขุมวิทด้านติดปล่องระบายอากาศ ขนาดความกว้าง ๖.๔๐ เมตร ไปอยู่บริเวณด้านติดสยามสมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์ และขอขยายความกว้างเพิ่มอีก ๖.๖๐ เมตร รวมเป็นความกว้าง ๑๓ เมตร ซึ่งบริษัท อ. จะจ่ายค่าตอบแทนในเงิน ๙๗,๖๗๑,๗๐๗.๔๕ บาท โดยการก่อสร้างอาคารจอดรถพร้อมพื้นที่ใช้สอย ขนาด ๙ ชั้น ให้แก่ รพม. ซึ่งวงเงินดังกล่าวรวมค่าตอบแทน ค่าหลักประกัน ค่าเสียหาย ค่าขาดรายได้ เช่น รายได้จากค่าจอดรถ รายได้ระหว่างและภายหลังการก่อสร้าง เนื่องจากการปิดพื้นที่การใช้งานลานจอดรถสถานีสุขุมวิทของ รพม. มีกำหนดระยะเวลา ๓๐ เดือน ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

รพม. ได้พิจารณาคำขอของบริษัท อ. ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาเป็นลำดับ โดยการพิจารณาในขณะนั้นมีความเห็นว่าการอนุญาตให้ผ่านที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก สู่ถนนสาธารณะนั้น รพม. มิได้ส่งมอบที่ดินให้แก่ผู้ได้รับอนุญาต ไม่มีลักษณะเป็นการเช่าหรือเป็นการให้สิทธิในทำนองเดียวกันกับการเช่า จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ อีกทั้งยังเป็นการให้สิทธิตามข้อบังคับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๓ (๑) (๑.๔) และข้อ ๑๖ และประกาศการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดประเภทการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นทางผ่าน ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๖ ข้อ ๗ (๗.๓) และข้อ ๑๑ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ รพม. และบริษัท อ. จึงได้ลงนามในบันทึกข้อตกลง เรื่อง การใช้ที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก และการปรับปรุงพื้นที่ โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า รพม. อนุญาตให้ย้ายตำแหน่งทางเข้า - ออก และขยายทางเข้า - ออก จากเดิม ๖.๔๐ เมตร เป็น ๑๓.๐๐ เมตร เพื่อใช้เป็นทางเข้า - ออก ของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๔๕ เลขที่ดิน ๒๑๖๐ โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖๖๓ เลขที่ดิน ๒๑๒๐ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๑๘๖ เลขที่ดิน ๒๑๒๒ จำนวน ๓ แปลง ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท อ. ออกสู่ถนนอโศกมนตรี โดยมีค่าทดแทนการใช้พื้นที่รวมเป็นจำนวนเงิน ๙๗,๖๗๑,๗๐๗.๔๕ บาท ซึ่ง รพม. จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะรับค่าทดแทนเป็นเงินหรือเป็นการก่อสร้างอาคารจอดรถพร้อมพื้นที่ใช้สอยให้ รพม. ตามความเหมาะสมแทนการชำระเงินเป็นบางส่วนหรือทั้งหมด และ รพม. ได้ออกใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. เป็นทางผ่าน เลขที่ รพม ๐๑๒/๑๑๓๕ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ให้แก่บริษัท อ. เรียบร้อยแล้ว และต่อมา รพม. ได้มีหนังสือที่ รพม ๐๑๒/๙๓๖ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๙ แจ้งบริษัท อ. เรื่องการรับชำระค่าทดแทนตามบันทึกข้อตกลง เรื่อง การใช้ที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก และการปรับปรุงพื้นที่ โดยให้บริษัท อ. ก่อสร้างอาคารจอดรถพร้อมพื้นที่ใช้สอย มูลค่าไม่ต่ำกว่า ๙๗,๖๗๑,๗๐๗.๔๕ บาท

๒. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และ สตง. ได้มีหนังสือให้ รพม. ชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีการอนุญาตให้บริษัท อ [REDACTED] ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก รพม. จึงมีหนังสือ ที่ รพม ๐๑๒/๒๐๙๔ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ แจ้งให้บริษัท อ [REDACTED] ชะลอการก่อสร้างอาคารจอดรถพร้อมพื้นที่ใช้สอยบริเวณ สถานีสุขุมวิทไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับทราบผลการพิจารณาของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งต่อมา รพม. ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริงต่อสำนักงาน ป.ป.ช. และ สตง. แล้ว อีกทั้ง รพม. ยังได้ทบทวนการดำเนินการอนุญาตให้บริษัท อ [REDACTED] ใช้ประโยชน์ ในที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก โดยมีความเห็นว่า การอนุญาตตามบันทึกข้อตกลง เรื่อง การใช้ที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก และการปรับปรุงพื้นที่ มีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดิน ของ รพม. เป็นทางผ่านเข้า - ออกสู่สาธารณะ จึงเป็นไปตามแนวทางการวินิจฉัยของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๐๔/๒๕๔๘ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินที่ รพม. ได้มีการอนุญาตให้บริษัท อ [REDACTED] ใช้เป็นทางผ่านสู่ถนนสาธารณะ เมื่อที่ ๖๑.๐๕ ตารางวา มีมูลค่า ๒๔,๔๒๐,๐๐๐ บาท รพม. จึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้า ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งปัจจุบัน รพม. ได้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อกระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ สตง. ได้มีหนังสือลับ ที่ ตผ ๐๐๑๙/๕๐๙ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๒ ขอให้ รพม. ทวีร์เรื่องการอนุญาตให้บริษัท อ [REDACTED] ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ สู่ถนนสาธารณะต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ดังนั้น รพม. จึงได้ขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตให้บริษัท อ [REDACTED] ใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ สู่ถนนสาธารณะ ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ๓ ประเด็น ดังนี้

(๑) กรณีที่ รพม. ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนจนสมประโยชน์ ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว หาก รพม. อนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ และรับค่าตอบแทนเป็นอาคารจอดรถยนต์พร้อมพื้นที่ใช้สอยจะสามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

(๒) การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ถือเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ ของ รพม. และอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

(๓) การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รพม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ถือเป็นการให้สิทธิใด ๆ ตามนัย มาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน แห่งประเทศไทย (รพม.) โดยมีผู้แทน รพม. และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจง ข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เดิมก่อนที่จะทำบันทึกข้อตกลง เรื่อง การใช้ที่ดิน

ของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก และการปรับปรุงพื้นที่ ระหว่าง รฟม. กับ บริษัท อ [REDACTED] ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ รฟม. ได้นำที่ดินบริเวณที่ได้มาจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ ไปใช้เพื่อดำเนินโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล (สถานีสุขุมวิท) โดยการก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้า ปล่องระบายอากาศ และจัดพื้นที่สำหรับใช้เป็นพื้นที่จอดรถ ให้แก่ผู้ใช้บริการ และพื้นที่บางส่วนด้านติดปล่องระบายอากาศได้จัดเป็นทางเข้า - ออก ขนาดความกว้าง ๖.๔๐ เมตร สำหรับแปลงที่ดินด้านหลังตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๙๘๘๘/๒๕๕๓ ต่อมาภายหลังจากรฟม. ได้ทำบันทึกข้อตกลงกับบริษัท อ [REDACTED] แล้ว ได้ใช้พื้นที่บริเวณนี้ที่ได้มาจากการเวนคืน โดยเฉพาะบริเวณ ที่จัดไว้สำหรับเป็นพื้นที่จอดรถและทางเข้า - ออก สำหรับแปลงที่ดินด้านหลัง โดยให้บริษัท อ [REDACTED] ใช้ประโยชน์เป็นอาคารสำนักงาน สำนักงานขาย และติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์โครงการ และได้ย้าย ตำแหน่งทางเข้า - ออก จากเดิมที่อยู่บริเวณลานจอดรถสถานีสุขุมวิทด้านติดปล่องระบายอากาศ ไปอยู่บริเวณด้านติดสยามสมาคม ในพระบรมราชูปถัมภ์ โดยมีขนาดความกว้าง ๑๓ เมตร และอนุญาตให้บริษัท อ [REDACTED] ใช้เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคาร ขนาดใหญ่พิเศษ และประกอบการขออนุญาตหรือยื่นแจ้งการก่อสร้างอาคารโดยไม่ต้องขออนุญาต ตามมาตรา ๓๙ ทวิ^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า ข้อหาหรือของ รฟม. กรณีนี้เป็นประเด็น เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณา สองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ถือเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ ของ รฟม. และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ ที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

เห็นว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนดังกล่าว ได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ปรากฏตามคำปรารภ^๒ ของพระราชกฤษฎีกานี้ว่า เพื่อสร้างทางพิเศษ

มาตรา ๓๙ ทวิ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาต จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่คณะกรรมการควบคุมอาคารกำหนด พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบดังกล่าว โดยอย่างน้อยต้องแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสาร และหลักฐาน ดังต่อไปนี้

๑. ๑

๑. ๑

^๑ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร เพื่อสร้างทางพิเศษ ตามโครงการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก

ตามโครงการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก โดยการตราพระราชกฤษฎีกานี้เป็นการกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน^๓ รวมทั้งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เวนคืนในการตกลงซื้อขายตามมาตรา ๑๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งที่ดินที่ได้มาจากการซื้อขายในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกานี้ยังมีผลใช้บังคับอยู่ย่อมถือว่าเป็นการได้ที่ดินมาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๒/๒๕๕๘ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔/๒๕๕๙ ดังนั้นการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน กล่าวคือ เพื่อสร้างทางพิเศษตามโครงการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก แม้ต่อมาที่ดินดังกล่าวจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ รฟม. โดยผลของมาตรา ๘๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ เนื่องจากการโอนเงินและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องโครงการรถไฟฟ้ามหานคร ซึ่งเดิมเป็นของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมาให้องค์การรถไฟฟ้ามหานคร และ รฟม. ตามลำดับก็ตาม ดังนั้น เมื่อ รฟม. ได้รับโอนที่ดินดังกล่าวมาจากองค์การรถไฟฟ้ามหานครจึงมีพันธะที่จะต้องใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์สำหรับการดำเนินกิจการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรกตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย และเมื่อมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดนิยามคำว่า

“หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องจากมีความจำเป็นจะต้องสร้างทางพิเศษตามโครงการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจรและการขนส่งอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ในการนี้สมควรกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ดังกล่าว เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

“มาตรา ๑๐ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจตกลงซื้อขาย และกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อดำเนินการจัดซื้อและจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป แต่จะให้ราคาหรือค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเกินกว่าราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไม่ได้

ในกรณีที่สามารถตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนตามวรรคหนึ่งได้ แต่ไม่อาจตกลงกันได้ในเรื่องจำนวนเงินค่าทดแทน หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายจะขอรับเงินค่าทดแทนตามราคาเบื้องต้นที่คณะกรรมการตามมาตรา ๙ กำหนดไว้ไปก่อน โดยสงวนสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ก็ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำสัญญา โดยมีเงื่อนไขดังกล่าว แล้วจ่ายค่าทดแทนไปก่อนได้

“มาตรา ๘๘ ให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบจนงบประมาณขององค์การรถไฟฟ้ามหานครตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไปเป็นของ รฟม.

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“กิจการรถไฟฟ้ามหานคร” หมายความว่า การจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้ามหานคร การเดินรถไฟฟ้ามหานคร การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว

“กิจการรถไฟฟ้า” หมายความว่า การจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการดังกล่าว การใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวจึงต้องเป็นไปเพื่อการจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการตามโครงการรถไฟฟ้ามหานครเท่านั้น

กรณีที่ดินที่เป็นปัญหาตามข้อหาข้อนี้ รฟม. ได้จัดทำเป็นทางขึ้นลงสถานีรถไฟฟ้า สถานีรถไฟฟ้า ปล่องระบายอากาศ และจัดพื้นที่สำหรับเป็นที่จอดรถให้แก่ผู้ใช้บริการโครงการรถไฟฟ้า มหานคร สายเฉลิมรัชมงคล แต่ต่อมาได้นำพื้นที่บางส่วนไปอนุญาตให้เอกชนใช้เป็นทางเข้า - ออก เพื่อประกอบการขออนุญาตหรือยื่นแจ้งการก่อสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเพื่อประโยชน์ของผู้พักอาศัยโครงการก่อสร้างอาคารชุดของเอกชนดังกล่าว โดยประชาชนที่ประสงค์จะมาจอดรถ ณ บริเวณดังกล่าวไม่อาจใช้พื้นที่ที่เป็นทางเข้า - ออก นั้น เป็นพื้นที่สำหรับจอดรถได้อีกต่อไป ดังปรากฏตามวัตถุประสงค์หลักของบันทึกข้อตกลง เรื่อง การใช้ที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก และการปรับปรุงพื้นที่ ระหว่าง รฟม. กับบริษัท อ. [REDACTED] ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ซึ่งให้สิทธิแก่บริษัท อ. [REDACTED] ที่จะใช้พื้นที่ที่เป็นบริเวณจอดรถทั้งหมด เป็นอาคารสำนักงาน สำนักงานขาย และติดตั้งป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษของบริษัท อ. [REDACTED] เป็นเวลา ๓๐ เดือน รวมทั้งยังอนุญาตให้ย้ายทางเข้า - ออก จากด้านติดปล่องระบายอากาศ ไปอยู่ด้านสยามสมาคม ในพระบรมราชูปถัมภ์ กับขยายความกว้างทางดังกล่าวเพิ่มขึ้นอีก ๖.๖๐ เมตร พร้อมทั้งอนุญาตให้ใช้ทางเข้า - ออก ดังกล่าว ซึ่งพื้นที่ทั้งหมดดังกล่าวเป็นที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อที่จะให้บริษัท อ. [REDACTED] สามารถก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ และประกอบธุรกิจอาคารชุดดังกล่าวได้ มิใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของ รฟม. และประชาชนในอันที่จะใช้ประโยชน์บนพื้นที่ดังกล่าวตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ส่วนผลประโยชน์ที่ รฟม. ได้รับเป็นเพียงการตอบแทนการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ซึ่งมีใช้วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง รฟม. หรือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน

สำหรับข้ออ้างที่ว่า รฟม. ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้นจนสมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้วนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า การจะอ้างว่า ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินจนสมประโยชน์ได้นั้น ต้องปรากฏว่าได้ใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนจนหมดความจำเป็นไม่ต้องใช้เพื่อการนั้นอีก เช่น รฟม. เลิกเดินรถไฟฟ้าสายดังกล่าว หรือหมดความจำเป็นจะต้องมีทางเข้า - ออก เพื่อโดยสารรถไฟฟ้า หรือเลิกใช้รถยนต์ในการเดินทางแล้ว ดังนั้น ปรากฏว่า ที่กิจกรรมดังกล่าวยังคงมีอยู่ จะอ้างว่าได้ใช้จนสมประโยชน์แล้วมิได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว การนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไปให้บริษัท อ. [REDACTED] ใช้เป็นทางเข้า - ออก เพื่อประโยชน์แก่กิจการของบริษัท อ. [REDACTED] จึงไม่ใช่เป็นการนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และไม่ใช่กิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการของ รฟม.

อนึ่ง กรณีที่ รฟม. อ้างถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ในเรื่องเสรีที่ ๔๐๔/๒๕๔๘^๗ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า การให้ความเห็นดังกล่าว เป็นการให้ความเห็นตามมาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่า การกำหนดมูลค่าของการให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้นั้นกำหนดอย่างไร มิใช่การให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามข้อหาข้อนี้ จึงไม่อาจใช้เป็นแนวการให้ความเห็นในประเด็นนี้ได้

ประเด็นที่สอง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ถือเป็นการให้สิทธิใด ๆ ตามนัยมาตรา ๗๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของ รฟม. เป็นทางเข้า - ออก โครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ในกรณีดังกล่าว เป็นการนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไปใช้นอกเหนือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และไม่สามารถกระทำได้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๓

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยในการให้เช่าหรือให้สิทธิใด ๆ ในอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๑/๐๔๐๔ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“มาตรา ๗๕ รฟม. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้

- (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