

## ความเห็นฉบับย่อ

ความเห็นฉบับเต็ม

### เลขเสร็จ

495/2523

### ผู้ทำ

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2

### เรื่อง

การปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาผลประโยชน์

### หัวข้อ

- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2515  
[การทางพิเศษแห่งประเทศไทย]

### ประเด็น

การที่ กทพ. จะปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาผลประโยชน์เป็นรายได้  
สำหรับการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของ กทพ. ดังกล่าวจะขัดกับอำนาจหน้าที่  
ของ กทพ.ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2515  
ประการใด หรือไม่

### ความเห็น

เห็นว่า การที่ กทพ. จะปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาประโยชน์  
เป็นรายได้สำหรับการดำเนินงานตามโครงการของ กทพ. ถ้ากิจการนั้นมีลักษณะต้อง  
ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 (1) และ (3) และกระทำตามข้อ 6 (2) แห่งประกาศของ  
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 แล้ว ก็กระทำได้ ไม่ขัด  
ต่อประกาศของคณะปฏิวัตีดังกล่าวแต่อย่างใด

## ความเห็นฉบับเต็ม

ความเห็นฉบับย่อ

เรื่องเสร็จที่ ๔๙๕/๒๕๒๓

## บันทึก

### เรื่อง การปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาผลประโยชน์

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๑๙๐๕/๒๓๓๗ ลงวันที่ ๓

พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาผลประโยชน์ โดยมีข้อเท็จจริงว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนและระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนขั้นต้นในกรุงเทพมหานคร ซึ่ง กทพ.กำลังดำเนินการก่อสร้างอย่างเร่งด่วนและใกล้จะแล้วเสร็จเปิดการจราจรในอนาคตอันใกล้นี้ แต่เนื่องจากการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วนและระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนดังกล่าวส่วนใหญ่จะก่อสร้างเป็นโครงสร้างยกระดับ ซึ่งจะมีที่ว่างอยู่ใต้ทางพิเศษและที่ว่างบริเวณทางแยกต่างระดับในเขตทางพิเศษ ที่ดินเขตทางพิเศษนี้ส่วนใหญ่ กทพ.ได้เวนคืนมาโดยวิธีการเจรจาปรองดองและตกลงราคาค่าทดแทน และบางส่วนกำลังอยู่ในระหว่างการเวนคืนโดยพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน กทพ.จึงได้วางโครงการปรับปรุงที่ว่างดังกล่าวเพื่อจัดหาผลประโยชน์เป็นรายได้สำหรับการดำเนินงานตามโครงการของ กทพ. เพราะหากปล่อยทิ้งว่างไว้ก็จะต้องเสียค่าดูแลบำรุงรักษาโดยเปล่าประโยชน์ สำหรับโครงการจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษดังกล่าว ได้แก่ การจัดทำอาคารร้านค้า ศูนย์การค้า หรือโรงแรม ตลอดจนที่จอดรถและที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน โดยจะให้สัมปทานเอกชนลงทุนปลูกสร้างและดำเนินการ แต่เพื่อความชัดเจนทางด้านกฎหมายซึ่งอาจจะมีปัญหาขึ้นในอนาคต กทพ.จึงขอหารือและขอคำแนะนำว่า ในการที่ กทพ. จะปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาผลประโยชน์เป็นรายได้สำหรับการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ของ กทพ. ดังกล่าวจะขัดกับอำนาจหน้าที่ของ กทพ.ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ประการใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทน กทพ. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม(สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมทางหลวง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ข้อ ๑ ได้ไว้เคราะห้ศัพท์คำว่า **ทางพิเศษ** ไว้ว่า **หมายความว่า** ทางหรือถนนซึ่งจัดสร้างขึ้นใหม่ไว้ในระดับพื้นดิน ใต้พื้นดิน เหนือพื้นพื้นดินหรือพื้นน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ และหมายความรวมถึงทางซึ่งใช้สำหรับรถรางเดียวหรือรถใต้ดิน สะพาน อุโมงค์ เรือ สำหรับขนส่งรถข้ามฟาก ทำเรือสำหรับขึ้นลงรถ ทางเท้า ที่จอดรถ เขตทาง ไหล่ทาง เชื้อนก้นน้ำ ท่อทางระบายน้ำ กำแพงกันดิน รั้วเขต หลักระยะสัญญาณจราจรเครื่องหมายจราจร และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์เกี่ยวกับงานทางพิเศษ และในข้อ ๒๖ ประกอบกับข้อ ๒๘ ได้บัญญัติว่าในกรณีที่ กทพ.สร้างหรือขยายทางพิเศษผ่านเหนือพื้นพื้นดินหรือใต้พื้นดินของผู้อื่นโดยไม่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ผู้ใดจะสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใต้ทางพิเศษที่อยู่เหนือพื้นพื้นดินหรือเหนือทางพิเศษที่อยู่ใต้พื้นดินก็ให้กระทำได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตเป็น

หนังสือจาก กทพ. ดังนั้น สำหรับทางพิเศษที่อยู่เหนือพื้นดินซึ่ง กทพ.มีอำนาจอนุญาตให้ผู้อื่นกระทำได้ กทพ. ก็ย่อมมีอำนาจที่จะสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใดในพื้นที่ดินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์ของ กทพ. และอยู่ใต้ทางพิเศษนั้นได้เช่นเดียวกัน

(๒) ส่วนที่ดินที่ว่างบริเวณทางแยกต่างระดับในเขตทางพิเศษนั้น ในประการแรกย่อมถือว่าเป็นเขตทางตามทิวเคราะห์ศัพท์ในข้อ ๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ฯ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น นอกจากนั้นผู้แทน กทพ.ยังได้ชี้แจงเพิ่มเติมและส่งแผนผัง รูปถ่ายทางแยกและบริเวณที่ดินทางพิเศษเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณา ซึ่งปรากฏว่า ทางแยกที่มาบรรจบรวมกันมี ๓ ทาง คือ สายดินแดง - ท่าเรือ สายบางนา - ท่าเรือ และสายดาวคะนอง - ท่าเรือ ทางที่มาบรรจบกันดังกล่าวนี้ได้สร้างเป็นวงกลมเพื่อให้ยานพาหนะที่มาจากแต่ละทางผ่านไปได้อย่างไม่ต้องหยุดรอกัน ลักษณะทางแยกเช่นนี้ในภาษาของวิศวกรเรียกว่า ♦ทางแยกต่างระดับ หรือ full-interchange♦ และภายในขอบวงกลมของทางแยกเหล่านี้จะมีที่ดินเป็นบริเวณว่างประมาณ ๖ ไร่ ซึ่งเป็นเขตทางดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ที่ดินในบริเวณที่กล่าวนี้ กทพ.ได้รับกรรมสิทธิ์มาโดยได้มีการปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสี่ ของข้อ ๒๔ <sup>[๓]</sup> แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ กล่าวคือ ได้มีการชำระค่าทำขวัญแก่ผู้มีสิทธิได้รับชำระค่าทำขวัญในกรณีที่ไม่มีข้อโต้แย้ง และได้มีการวางเงินต่อศาลในกรณีที่เจ้าของที่ดินบางรายไม่ยินยอมในเรื่องค่าทำขวัญ เสร็จเรียบร้อยแล้ว และ กทพ. ก็ได้เข้าครอบครองใช้ที่ดินดังกล่าวเพื่อการก่อสร้างมาเป็นเวลา ๓ ปี เพราะฉะนั้น สำหรับปัญหาว่า การที่ กทพ.จะใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นที่ว่างอยู่ใต้ทางพิเศษหรือที่ว่างบริเวณทางแยกต่างระดับในเขตทางพิเศษ โดยจะจัดทำอาคาร ร้านค้า ศูนย์การค้า หรือโรงแรม ตลอดจนที่จอดรถหรือที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน จะมีอำนาจกระทำได้อหรือไม่นั้นเมื่อที่ดินดังกล่าว กทพ.ได้ปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสี่ของข้อ ๒๔ ดังที่กล่าวแล้วย่อมถือว่า กทพ.ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นมาโดยชอบ ดังนั้น กทพ. จึงมีอำนาจที่จะ ใช้ที่ดินดังกล่าวภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ (๑) และ (๓) <sup>[๔]</sup> แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ฯ กล่าวคือ สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีใดๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษรวมทั้งดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมมีอำนาจที่จะกระทำการตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๖ (๒) <sup>[๕]</sup> แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ฯ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) จึงเห็นว่า การที่ กทพ. จะปรับปรุงที่ดินในเขตทางพิเศษเพื่อจัดหาประโยชน์เป็นรายได้สำหรับการดำเนินงานตามโครงการของ กทพ. ถ้ากิจการนั้นมีลักษณะต้องตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ (๑) และ (๓) และกระทำตามข้อ ๖ (๒) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ แล้ว ก็กระทำได้ไม่ขัดต่อประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

## สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๓

<sup>[๑]</sup>ข้อ ๒๖ ในกรณีที่การสร้างหรือขยายทางพิเศษผ่านแดนแห่งกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินหรือใต้พื้นดินของบุคคลอื่นโดยไม่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางพิเศษนั้น และให้กทพ. มีอำนาจเข้าดำเนินการที่จำเป็นในอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ แต่ต้องใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้มีสิทธิก่อนเข้าดำเนินการดังกล่าว

การกำหนดและการชำระค่าเสียหายตลอดจนการเข้าดำเนินการในอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้นำความในข้อ ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>[๒]</sup>ข้อ ๒๘ ในกรณีที่ กทพ. สร้างหรือขยายทางพิเศษตามข้อ ๒๖ ผู้ใดจะสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใดทางพิเศษที่อยู่เหนือพื้นดินหรือเหนือทางพิเศษที่อยู่ใต้พื้นดินก็ให้กระทำได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กทพ. การอนุญาตนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ กทพ. กำหนด

โรงเรือนหรือสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้ กทพ. มีอำนาจรื้อถอนหรือทำลายตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน

<sup>[๓]</sup>ข้อ ๒๔ เมื่อได้มีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แล้ว ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์และผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญทำความตกลงกันในเรื่องค่าทำขวัญ ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดค่าทำขวัญ ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญจะรับชำระหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญไม่ยอมรับชำระให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์นำเงินไปวางต่อศาล ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทำขวัญจะขอรับเงินนั้นจากศาลเมื่อใดหรือไม่ก็ได้

การที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญรับชำระค่าทำขวัญแต่ยังไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทำขวัญที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนด หรือรับหรือไม่รับเงินค่าทำขวัญที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางไว้ต่อศาล ไม่ตัดสิทธิผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญที่จะฟ้องเรียกเงินส่วนที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ตนรับเงินค่าทำขวัญจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์วางเงินค่าทำขวัญต่อศาล แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ชำระเงินเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีในเงินนั้น ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ

การที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญฟ้องคดียังศาลตามวรรคสอง ไม่เป็นเหตุให้การครอบครอง การใช้ การรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ การสร้างหรือขยายทางพิเศษต้องระงับการดำเนินการ

เมื่อได้มีการชำระค่าทำขวัญแก่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทำขวัญ หรือได้มีการวางเงินต่อศาลแล้ว ให้เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีอำนาจเข้าครอบครอง ใช้และรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์นั้น โดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกสิบวัน ในกรณีนี้เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว

<sup>[๔]</sup>ข้อ ๒ ให้จัดตั้งหน่วยงานการทางพิเศษขึ้น เรียกว่า **◆การทางพิเศษแห่งประเทศไทย◆** เรียกโดยย่อว่า กทพ. และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ
- (๒) จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารรางเดี่ยวและรถใต้ดิน
- (๓) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ

<sup>[๕]</sup>ข้อ ๖ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ ๒ ให้ กทพ. มีอำนาจ

(๒) ชื่อ จัดหา จำหน่าย เข้า ให้เข้าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับ  
ทรัพย์สินใดๆ

ฯลฯ

ฯลฯ