

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนบริเวณเชิงสะพานพระราม ๗
เพื่อก่อสร้างอาคารสถานีสูบน้ำปลายอุโมงค์ อาคารระบายน้ำ และท่อระบายน้ำ

กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๗๐๒/๘๖๘๘ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๑๐๐๒/๑๘๘๘ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๔ ขอใช้พื้นที่ของกรมทางหลวงชนบท บริเวณลานกีฬาสวนสาธารณะเชิงสะพานพระราม ๗ ผังกรุงเทพมหานคร เพื่อนำไปก่อสร้างอาคาร สถานีสูบน้ำปลายอุโมงค์ระบายน้ำ โดยแบ่งเป็น ๒ ส่วน ประกอบด้วย

๑. พื้นที่สาธารณะบริเวณด้านเหนือของสะพานพระราม ๗ ติดกับลานกีฬา (สนามบาสเก็ตบอล) จะทำการก่อสร้างสถานีสูบน้ำปลายอุโมงค์คลองเปรมประชากรลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา ขนาดอาคารประมาณ ๗๐ x ๑๐๐ เมตร และองค์ประกอบอื่น ๆ โดยรอบ พื้นที่ที่ขอใช้ ประมาณ ๘.๔๘ ไร่

๒. พื้นที่สาธารณะบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อก่อสร้างอาคารระบายน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยา ขนาดอาคารประมาณ ๑๐ x ๑๕ เมตร พร้อมทั้งก่อสร้างท่อเหลี่ยม คสล. ๔ - ๒.๕๐ x ๒.๕๐ เมตร ได้ดินเชื่อมระหว่างสถานีสูบน้ำปลายอุโมงค์กับอาคารระบายน้ำ ขนาดวางท่อ ประมาณ ๑๕ x ๑๑๕ เมตร พื้นที่ที่ขอใช้ประมาณ ๑.๑๗ ไร่

เนื่องจากพื้นที่บริเวณเชิงสะพานพระราม ๗ ดังกล่าว กรมทางหลวงชนบท ได้มาโดยการเวนคืนที่ดินมาจากประชาชนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตดุสิต เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างและขยายทางหลวง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเรื่องดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กรมทางหลวงชนบท จึงขอหารือเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติว่ากรณีดังกล่าวกรมทางหลวงชนบทสามารถอนุญาตให้ สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร ใช้พื้นที่บริเวณเชิงลาดสะพานพระราม ๗ ไปเพื่อก่อสร้างอาคารสถานีสูบน้ำปลายอุโมงค์ อาคารระบายน้ำ และท่อระบายน้ำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงชนบท โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวงชนบท) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การที่สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร จะขอใช้พื้นที่ของกรมทางหลวงชนบทเพื่อก่อสร้างอาคารสถานีสูบน้ำปลายอุโมงค์ อาคารระบายน้ำ และท่อระบายน้ำ มีจุดประสงค์หลักเพื่อช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของกรุงเทพมหานคร ด้วยการระบายน้ำผ่านทางอุโมงค์ระบายน้ำใต้ดินจากตอนเหนือของกรุงเทพมหานครตามแนวคลองและถนนสาธารณะต่าง ๆ ลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณเชิงสะพานพระราม ๗ ซึ่งบริเวณดังกล่าวได้ผ่านการสำรวจแล้วว่าเหมาะสมแก่การดำเนินการ และมีการเริ่มออกแบบโครงการแล้วในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔ อย่างไรก็ตาม ระเบียบการระบายน้ำตามโครงการดังกล่าวมิใช่เป็นการระบายน้ำในบริเวณสะพานพระราม ๗ โดยตรง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา ๔๒^๑ วรรคหนึ่ง ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ฯลฯ และมาตรา ๔๒ วรรคสาม บัญญัติให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๕^๒ กำหนดหลักการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐไว้ว่าจะกระทำมิได้เท่าที่มีความจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น นอกจากนี้ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ยังได้กำหนดว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุความประสงค์ของการเวนคืนไว้ด้วย ดังนั้น การที่รัฐจะนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปใช้จึงจำเป็นต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์

^๑มาตรา ๔๒ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องขุดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๒มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิบบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

^๓มาตรา ๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุ

- (๑) ความประสงค์ของการเวนคืน
- (๒) เจ้าหน้าที่เวนคืน
- (๓) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้เคยให้เป็นบรรทัดฐานไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๔^๔ ว่า ที่ดินที่ได้เวนคืนมาเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งแล้ว รัฐจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นไม่ได้ ไม่ว่าที่ดินนั้นจะยังคงอยู่ในอายุความที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิเรียกร้องคืนหรือไม่ และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในลักษณะทำนองเดียวกับแนวความเห็นดังกล่าวตลอดมา^๕

สำหรับกรณีตามข้อหาเรื่องนี้ เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตดุสิต เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไว้ “เพื่อสร้างและขยายทางหลวง” ซึ่งปัจจุบันการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างและขยายทางหลวงดังกล่าวได้ดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาเป็นเวลานานแล้ว จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การขอใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อนำไปก่อสร้างอาคารสถานีสบน้ำ ปลายอุโมงค์ อาคารระบายน้ำ และท่อระบายน้ำเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาทกภัยของกรุงเทพมหานครจะถือได้ว่าอยู่ในวัตถุประสงค์เพื่อสร้างและขยายทางหลวง หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า การพิจารณาเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อหาเรื่องนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มีข้อพิจารณา ๓ ประการ คือ (๑) เป็นการใช้ประโยชน์ของราชการและไม่ใช้ในเชิงประกอบธุรกิจ (๒) เป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และ (๓) การใช้ประโยชน์ต้องเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเวนคืนนั้นโดยตรง เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ได้รับวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไว้ “เพื่อสร้างและขยายทางหลวง” จึงต้องพิจารณาพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันที่ให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา

^๔บันทึก เรื่อง การนำที่ดินที่กฎหมายเวนคืนเพื่อใช้ในการสร้างท่าเรือและโรงงานเนื้อสัตว์ไปใช้จัดนิคมอุตสาหกรรม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ที่ ๕๑๘๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๔)

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฯ ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๘๔ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๔/๒๕๔๘)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำพื้นที่เขตทางหลวงไปใช้ประโยชน์ในการจัดสวัสดิการในเชิงธุรกิจ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๘๑ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๖๒๔/๒๕๔๙)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) และทางเดินยกระดับ (Sky Walk) ในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๔๐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๖๑๙/๒๕๕๒)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกบนสถานีรถไฟโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ของกรุงเทพมหานคร ในเขตทางหลวงที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๖/๐๕๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๘๑/๒๕๕๔)

กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน โดยมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ บัญญัติบทยามคำว่า “ทางหลวง” หมายความว่า “ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟและหมายความรวมถึงที่ดิน ฯลฯ ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ ฯลฯ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง เพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย” จากบทนิยามดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ทางหลวงมิได้หมายความว่า ทางหรือถนนที่ใช้ในการจราจรเท่านั้น แต่มีความหมายรวมถึง ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ ฯลฯ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง เพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย ซึ่งกรณีตามปัญหาข้อหานี้ปรากฏข้อเท็จจริงตามที่ผู้แทนกรุงเทพมหานครชี้แจงว่า การก่อสร้างอาคารสถานีสูบน้ำปลายอุโมงค์ อาคารระบายน้ำ และท่อระบายน้ำมีความประสงค์เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของกรุงเทพมหานคร อันมิใช่เป็นการระบายน้ำในบริเวณสะพานพระราม ๗ โดยตรง อาคารดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นอุปกรณ์หรือส่วนหนึ่งของงานทางที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง เพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงในบริเวณนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว อาคารสถานีสูบน้ำปลายอุโมงค์ อาคารระบายน้ำ และท่อระบายน้ำ มิได้อยู่ในความหมายของคำว่า “ทางหลวง” ที่จะเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับทางหลวงและไม่ใช่ประโยชน์ต่อการสร้างและขยายทางหลวง การขออนุญาตใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ดังกล่าวไม่อยู่ในวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กรมทางหลวงชนบทจึงไม่อาจอนุญาตให้สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานครใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนบริเวณเชิงสะพานพระราม ๗ เพื่อก่อสร้างอาคารสถานีสูบน้ำปลายอุโมงค์ อาคารระบายน้ำ และท่อระบายน้ำเพื่อกิจการดังกล่าวได้

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๕๕

^๖ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง เพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย