

“สถานีรถไฟฟ้” ขนาดที่ (ไม่) ใหญ่ ? เกินจำเป็น

นายณัฐพล ลือสียงหนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

อีกไม่นานชาวกรุงเทพมหานครหลายคนจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าทั้งสายสีม่วงและสายสีน้ำเงิน ซึ่งแม้เจ้าของที่ดินบางรายอาจสูญเสียประโยชน์จากการที่ต้องถูกเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการกิจการดังกล่าว และถึงแม้จะเข้าใจได้ว่าการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าทั้งสองสายมีประโยชน์ต่อการเดินทางของประชาชนและเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องยอมรับในการกระทำความดังกล่าว แต่ก็อดคิดไม่ได้ว่าโครงการก่อสร้างทั้งหมดหรือบางส่วน เช่น สถานีรถไฟฟ้ อาคารจอดรถ หรือศูนย์ซ่อมบำรุง ใช้พื้นที่เกินความจำเป็นอันทำให้ได้รับความเสียหายจากการถูกเวนคืนมากเกินไปเกินความจำเป็นหรือไม่

ดังนั้น คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ ได้นำคดีพิพาทกรณีที่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ฟ้องการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ว่าสร้างสถานีรถไฟฟ้ให้มีขนาดใหญ่ “เกินความจำเป็น” ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยนำหลักกฎหมายสำคัญคือ “หลักความได้สัดส่วน” มาวินิจฉัยโดยหลักความได้สัดส่วนนี้มีสาระสำคัญในอันที่จะจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าถึงแม้จะได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวก็ต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับผลกระทบหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน ดังนั้น คดีนี้จึงไม่เพียงแต่จะทำให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้และเข้าใจถึงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าทั้งสายสีม่วงและสายสีน้ำเงินเท่านั้น หากแต่ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อื่นๆ อันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย) ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะดำเนินการเพื่อกิจการขนส่งมวลชน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ และอำเภอมะนังนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วง ระยะทาง ๒๓ กิโลเมตร และได้กำหนดให้ทำการก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้เตาปูน ซึ่งเป็นสถานีร่วมให้มีขนาดกว้าง ๒๐ เมตร และยาว ๒๐๐ เมตร ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในบริเวณที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะดำเนินการเวนคืนเพื่อดำเนินการก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้เตาปูน เห็นว่า การกำหนดขนาดที่ตั้งของสถานีดังกล่าวเป็นการกำหนดที่เกินความจำเป็นที่จะต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน โดยเห็นว่ารถไฟฟ้า ๑ ขบวน จะมีตู้สำหรับผู้โดยสาร ๓ ตู้ ยาวตู้ละ ๓๐ เมตร รวม ๙๐ เมตร ความยาวของสถานีจึงไม่น่าจะเกิน ๑๒๐ เมตร การก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้เตาปูนจึงเป็นไปโดยไม่เหมาะสมและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนในบริเวณดังกล่าว จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดขอเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะดำเนินการเพื่อกิจการขนส่งมวลชนฯ ดังกล่าว ในส่วนที่ทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แย้งว่า การดำเนินการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าและสถานีร่วมรถไฟฟ้าเตาปูนเป็นการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายและเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะรัฐมนตรี) พร้อมทั้งได้จัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาเรียบร้อยแล้ว และขนาดของสถานีรถไฟฟ้เตาปูนได้รับการออกแบบให้เป็นสถานีร่วมสำหรับเปลี่ยนถ่ายผู้โดยสารระหว่างรถไฟฟ้าสายสีม่วงและรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน จึงมีขนาดใหญ่กว่าสถานีปกติทั่วไป เพื่อรองรับการเดินรถทั้งในแบบ ๓ ตู้ต่อขบวน และ ๖ ตู้ต่อขบวน ส่วนแนวเขตทางจะกันเขตที่ดินให้มีเขตห่างจากขอบโครงการ

ข้างละ ๓ เมตร เป็นพื้นที่ก่อสร้างและเป็นเขตระบบรถไฟฟ้าเมื่อก่อสร้างเสร็จ อีกทั้งเป็นความจำเป็นที่จะต้องรองรับปริมาณผู้โดยสารที่จะเพิ่มจำนวนขึ้น

คดีนี้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่ดินเพื่อนำไปใช้ในการอันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะในด้านต่างๆ ซึ่งโดยหลักรัฐจำเป็นต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และกฎระเบียบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะในเรื่องของการดำเนินการทางด้านขนส่งมวลชนซึ่งถือเป็นการดำเนินการที่มีความสำคัญซึ่งมีขนาดใหญ่และมีมูลค่าการลงทุนสูง อีกทั้งการดำเนินการดังกล่าวยังอาจส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง ทั้งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคม ระบบเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศโดยรวม ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงกำหนดว่า ก่อนที่รัฐจะดำเนินการก่อสร้างกิจการที่เกี่ยวกับการขนส่งมวลชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (อย่างไรก็ตาม นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ มาตรา ๕๗ วรรคสอง และมาตรา ๖๗ วรรคสอง กำหนดว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มีขนาดใหญ่และอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใด นอกจากจะต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้วยังต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงประกอบด้วย) และถ้ามีความจำเป็นต้องใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อดำเนินกิจการรถไฟฟ้าโดยไม่จำเป็นต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะดำเนินการก่อสร้างก็ได้ โดยให้ระบุถึงความประสงค์ของการเวนคืนที่ดิน หน่วยงานที่จะดำเนินการ และกำหนดเขตที่ดินเท่าที่จำเป็นในบริเวณที่จะดำเนินการ

ดังนั้น ประเด็นว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะดำเนินการ เพื่อกิจการขนส่งมวลชนฯ เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วง ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะดำเนินการ เพื่อกิจการขนส่งมวลชนฯ ดังกล่าว ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะดำเนินการก็ได้ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ตามความจำเป็นในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้า และการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เป็นการเสนอ โดยกระทรวงคมนาคมและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พร้อมทั้งได้ส่งร่างให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบ ก่อนประกาศใช้ ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงได้ตราโดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ และได้ดำเนินการตามขั้นตอนรวมทั้งกระบวนการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนปัญหาว่า การกำหนดเขตที่ดินเพื่อก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้าสายสีม่วงมีขนาดใหญ่กว่า สถานีปกติทั่วไป อันจะถือเป็นการกำหนดเขตที่ดินเกินกว่าความจำเป็นและสร้างภาระให้แก่ผู้ถูกเวนคืนที่ดินเกินสมควร หรือไม่ ? มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่า สถานีรถไฟฟ้า หมายความว่า อาคารและสถานที่ซึ่งใช้เป็นที่จอดรถไฟฟ้าเพื่อรับและส่งคนโดยสาร และให้หมายความรวมถึงอาณาบริเวณ ตลอดจนอุปกรณ์ที่ใช้ในการให้บริการ อำนวยความสะดวก และความปลอดภัย ในกิจการรถไฟฟ้าด้วย ดังนั้น การสร้างสถานีรถไฟฟ้าจึงมิใช่การสร้างเพียงตัวสถานีและรางรถไฟฟ้าเท่านั้น แต่ต้องรวมถึงบริเวณที่ใช้เพื่ออำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่ผู้โดยสารด้วย ตลอดจนถึงบริเวณที่เก็บเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการบำรุงรักษาและความปลอดภัยของสถานี การออกแบบสถานีโดยมีความกว้าง ๒๐ เมตร ความยาว ๒๐๐ เมตร เพื่รองรับขบวนรถไฟฟ้าสายสีม่วงกับสายสีน้ำเงินจำนวน ๓ ถึง ๖ ตู้ มีทางขึ้นลงสี่จุดและมีเขตทางห่างจากขอบโครงการข้างละ ๓ เมตร เพื่อความปลอดภัยของระบบการขนส่งผู้โดยสารและประชาชนในบริเวณสถานี จึงเป็นการดำเนินการตามความเหมาะสมโดยได้คำนึงถึง

หลักแห่งความได้สัดส่วนเพื่อให้มีผลกระทบต่อประโยชน์ของเอกชนเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะดำเนินการเพื่อกิจการขนส่งมวลชนฯ ดังกล่าว จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายและสร้างภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควรแต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๑๐๕/๒๕๕๕)

ด้วยเหตุนี้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงวางหลักการสำคัญไว้ว่า ถึงแม้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์สาธารณะ และแม้จะได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตาม ก็มิได้หมายความว่า จะใช้อำนาจนั้นโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อเอกชนที่จะได้รับความเสียหายอันเนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของการดำเนินการทั้งในด้านประโยชน์ของสาธารณะและความเสียหายที่เอกชนจะได้รับเสมอ โดยหากการดำเนินการนั้นเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เอกชนจะได้รับแล้ว ก็ถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่จะก่อให้เกิดผลกระทบกับเอกชนอยู่บ้างก็ตาม
