วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development: TOD) กับความชอบด้วยกฎหมายของการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ามาใช้พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน : แนวทางเชิงวิเคราะห์ในการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน — กรณีศึกษาโครงการแอชตัน อโศก ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 (ประชุมใหญ่)

ชื่อผู้แต่ง: สหรัฐ อกนิษฐศาสตร์

การอ้างอิงที่แนะนำ: สหรัฐ อกนิษฐศาสตร์, 'แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development: TOD) กับความชอบด้วยกฎหมายของการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ามาใช้พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน : แนวทางเชิงวิเคราะห์ในการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน — กรณีศึกษาโครงการแอชตัน อโศก ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 (ประชุมใหญ่)' (2569) 55(1) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 145.

ผู้สนับสนุนหลัก

อนุพร อรุณรัตน์

SATYAPON & PARTNERS
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors
Seri Manop & Doyle
30 Years Serving the Business Community

Baker McKenzie.

SAIJO DENKI
ผู้นำเทคโนโลยีความเย็นเพื่อสุขภาพและหลังอาน

ผู้สนับสนุนร่วม

SJC
SIAM JUSTICE CORPORATION

มหาชัย

ETE GROUP

CSBC LAW OFFICES

DS&B DOMNERN SOMGIAT & BOONMA

วิญญูชน

WC&P

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development: TOD) กับความชอบด้วยกฎหมายของการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ามาใช้พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน : แนวทางเชิงวิเคราะห์ในการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน — กรณีศึกษาโครงการแอชตัน อโศก ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 (ประชุมใหญ่)

Transit-Oriented Development (TOD) and the Legality of Private Residential Use on Expropriated Land Originally Acquired for Mass Rapid Transit Business: An Analytical Approach for Interpreting the Statutory Purpose of Expropriation — A Case Study of the Ashton Asoke Project (Supreme Administrative Court Decision No. 188/2566, Grand Chamber)

สหรัฐ อกนิษฐศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Saharat Augnistasat
Assistant Professor, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 20 กันยายน 2568; วันแก้ไขบทความ 2 พฤศจิกายน 2568; วันตอบรับบทความ 3 พฤศจิกายน 2568

บทคัดย่อ

รายงานวิจัยฉบับนี้ต้องการศึกษาประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ที่ดินที่ถูกเวนคืนในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 188/2566 (คดีแอชตัน อโศก) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาแนวทางวิเคราะห์การตีความขอบวัตถุประสงค์ของการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ารวมถึงกิจการเกี่ยวเนื่องไปให้เอกชนใช้ประโยชน์สำหรับการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ร่วมด้วย โดยการนำข้อความคิดการพัฒนาเมืองรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD) มาประยุกต์ใช้ในแนวทางวิเคราะห์ดังกล่าว จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีการวิจัยเชิงพรรณนาที่เน้นไปที่การศึกษาเชิงความสัมพันธ์ผ่านคดีแอชตัน อโศกในฐานะกรณีศึกษาหลัก พบว่าการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ารวมถึงกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าของประเทศไทยในปัจจุบันและที่ปรากฏในคำพิพากษาข้างต้นเป็นการตีความที่ยึดถ้อยคำตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดยิ่ง โดยมิได้ยอมรับประโยชน์สาธารณะในบริบทการพัฒนาเมืองและประโยชน์เชิงธุรกิจการค้าจากการใช้ที่ดินที่เวนคืน อีกทั้งยังมิได้นำหลักความได้สัดส่วนตลอดจนแนวคิด TOD มาพิจารณาประกอบ ทั้งที่แม้ในประเทศไทยจะยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองตามหลักการ TOD เป็นการเฉพาะ แต่ก็มีมาตรการทางกฎหมายรวมถึงนิตินโยบายในปัจจุบันที่สะท้อนถึงแนวคิดดังกล่าวรองรับไว้บ้างแล้ว แนวทางการตีความดังที่ปรากฏนี้นอกจากจะเคร่งครัดมากกว่าในต่างประเทศยังเป็นการตีความที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติจำนวนมาก ตลอดจนอาจไม่ได้เป็นการประกันสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนตามรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ เมื่อใช้แนวทางการพิเคราะห์ของผู้วิจัยซึ่งได้คำนึงถึงบรรดาประเด็นปัญหาและข้อจำกัดของแนวทางการตีความของไทยข้างต้นไปปรับกับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน อโศก พบว่าการนำที่ดินไปใช้ในคดีนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม กรณีมีข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไขให้ข้อตกลงการใช้ที่ดินดังกล่าวเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะตามแนวทางการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD มากขึ้น อาทิ การกำหนดให้ถนนในโครงการบางส่วนเป็นพื้นที่สาธารณะของเอกชน (privately owned public spaces) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะผู้โดยสารระบบขนส่งมวลชน สามารถการใช้พื้นที่โครงการดังกล่าวเป็นทางสัญจรเชื่อมโยงระหว่างสถานีรถไฟฟ้า พื้นที่ที่เวนคืน และซอยสุขุมวิทซอย 19 แยก 2 ได้ หรือกำหนดให้ค่าตอบแทนจากการใช้ที่ดินจากการเวนคืนมาสนับสนุนระบบขนส่งมวลชนตามแนวทางการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD อย่างเช่นการนำไปใช้สนับสนุนนโยบายรถไฟฟ้า 20 บาทตลอดสายของรัฐบาล โดยนอกจากข้อค้นพบเหล่านี้จะช่วยชี้ให้เห็นแนวทางการวิเคราะห์ที่แตกต่างจากแนวทางการให้เหตุผลทั้งในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้นและความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 935/2567 แล้ว ยังเป็นอีกก้าวหนึ่งสู่การพัฒนาแนวทางการตีความความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืนอื่นในอนาคต ตลอดจนเป็นแนวทางการพัฒนากฎหมายและนิตินโยบายด้านการเวนคืนและการพัฒนาเมืองในพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าของประเทศไทย อันจะช่วย

ให้เกิดการจัดสมดุลกันระหว่างประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของเอกชน และสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนตามรัฐธรรมนูญได้อย่างเหมาะสมและยั่งยืนขึ้นต่อไปด้วย

คำสำคัญ : TOD การพัฒนาพื้นที่รอบสถานี เวนคืน รถไฟฟ้า กิจการรถไฟฟ้า แอชตันอโศก

Abstract

This research examines the legality of the expropriated land use as addressed in the Supreme Administrative Court Decision No. 188/2566 (the *Ashton Asoke* case). The primary aim is to develop an analytical approach for interpreting the statutory purpose of expropriation in cases involving private residential development on land originally acquired for mass rapid transit business and other related businesses, particularly when such land use includes commercial purposes. The study applies the concept of Transit-Oriented Development (TOD) and employs a descriptive research methodology, with *Ashton Asoke* serving as the central case study. The analysis finds that Thailand's current interpretation of "purpose of expropriation" for mass rapid transit business and other related businesses remains overly stringent. Such interpretation, as adopted in the aforementioned decision, fails to consider the broader public benefits in the contexts of urban development and disregards the principle of proportionality. It also treats commercial benefits in expropriated land use as disqualifying factors. Furthermore, this interpretation does not consider the TOD concept— even though some current laws and policy instruments already reflect TOD-related principles, despite the absence of official TOD legislation. In contrast to international standards, this strict interpretive stance poses theoretical and practical challenges, potentially undermining constitutionally protected private property rights. Applying this analytical approrach, developed to address the issues identified in Thailand's current legal interpretation, to *Ashton Asoke*, it finds that the land use in question is constitutional. Be that as it may, the land-use agreement in this case should be improved to leverage the public interest on the expropriated land in line with TOD. Parts of the *Ashton Asoke* project's roads, for instance, could be legally designated as privately owned public spaces (POPS) to facilitate a walkable connection, particularly for mass transit passengers, connecting the transit station, the expropriated land, and Soi Sukhumvit 19/2. Alternatively, revenue generated from such agreement could be earmarked to support TOD-aligned mass transit policies, such as funding the government's 20-baht-flat-fare-for-all-metro initiative. Beyond offering an alternative

analytical lens to the Supreme Administrative Court's and the Council of State's (Opinion No. 935/2567) reasoning, this study provides a stepping stone for future reinterpretation in expropriation cases. It also contributes to the development of legal and policy frameworks regarding expropriation and urban development around mass rapid transit stations in Thailand, with a strong hope to promote a more balanced and sustainable approach to public and private interests, and particularly constitutionally protected private property rights.

Keywords: TOD, Transit-Oriented Development, Expropriation, Mass Transit, Mass Rapid Transit Business, Ashton Asoke

1. ที่มาของงานวิจัยและคำถามวิจัยหลัก

สรุปรายงานวิจัยฉบับนี้ศึกษาประเด็นการเวนคืนในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 188/2566 (คดีแอชตัน อโศก)[1] ที่ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ได้พิพากษาว่าการกระทำของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) ที่ได้นำส่วนหนึ่งของที่ดินบริเวณสถานีรถไฟฟ้าสุขุมวิทที่ตนได้มาจากการเวนคืนเพื่อ “กิจการรถไฟฟ้า”[2] ไปให้เอกชนเจ้าของโครงการอาคารชุดแอชตัน อโศก ใช้เป็นส่วนหนึ่งของทางเข้าออกโครงการรวมกับทางจำเป็นที่โครงการมีสิทธิอยู่แล้ว เพื่อที่ทางโครงการจะได้มีทางเข้าออกโครงการกว้างมากเพียงพอที่จะใช้ในการยื่นคำขอใบอนุญาตเพื่อก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่พิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพราะการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชนเจ้าของโครงการอาคารชุด ตลอดจนผู้พักอาศัยในโครงการ มิได้เป็นไปเพื่อ “กิจการรถไฟฟ้า” และหาได้เป็นประโยชน์ต่อ รฟม. หรือต่อประชาชนทั่วไป ทั้งนี้แม้ต่อมาจะมีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 935/2567 ซึ่งในประเด็นการใช้ทรัพย์สินจากการเวนคืนนี้ ทางคณะกรรมการกฤษฎีกาอ้างถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปจากข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้นจากการที่ปัจจุบันมีการนำที่ดินมาจัดให้มีสถานที่จอดรถ อันอยู่ในขอบข่ายคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ ซึ่งเป็นการใช้ทรัพย์สินจากการเวนคืนเพื่อธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องเพื่อประโยชน์ขององค์การรถไฟฟ้ามหานครตามกฎหมายแล้ว แต่การตีความยึดติดถ้อยคำอย่างเคร่งครัดเช่นนี้ยังยึดโยงกับกรอบการตีความของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวและของนักกฎหมายไทยในอดีตอยู่มาก จริงอยู่ที่แม้มีเหตุสมควรตีความจำกัดอำนาจเวนคืนของรัฐที่โดยสภาพกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน กระนั้น ก็มีประเด็นว่าในการตีความถ้อยคำดังกล่าวได้พิจารณาหลักการและทฤษฎีอื่นทุกแง่มุมแล้วหรือไม่ ทั้งในเรื่องหลักความได้สัดส่วน แนวคิดประโยชน์สาธารณะจากการพัฒนาเมือง และแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD) ที่เน้นการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบสถานีให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นระบบ ซึ่งสอดรับกับทำเลที่พิพาทในคดีที่ตั้งอยู่ที่สถานีรถไฟฟ้าในย่านอโศกอันเป็นหนึ่งในย่านธุรกิจใจกลางกรุงเทพมหานคร หากถือตามแนวคิดการพัฒนาเมืองเช่นว่านี้ การนำพื้นที่บางส่วนเพื่อใช้เป็นทางเข้าออกโครงการที่อยู่อาศัยข้างต้น แม้จะเกิดประโยชน์แก่บรรดาเอกชนที่เกี่ยวข้องอยู่บ้าง แต่ก็พึงนับได้ว่าเป็น

---

[1] สรุปย่อจากวิจัย “แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development: TOD) กับความชอบด้วยกฎหมายของการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ามาใช้พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน : แนวทางเชิงวิเคราะห์ในการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน — กรณีศึกษาโครงการแอชตัน อโศก ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 (ประชุมใหญ่)” จำนวน 143 หน้า.

[2] ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2538 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 4 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 (พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนฯ).

การดำเนินการที่เอื้อต่อกิจการรถไฟฟ้าและมีสาธารณประโยชน์ระคนกันอยู่ด้วยอย่างได้สัดส่วนและสมเหตุสมผล ทว่า ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดหรือกระทั่งจากบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กล่าวถึงข้างต้นก็ไม่ได้ปรากฏการพิจารณาถึงบรรดาหลักการดังกล่าว ทั้งที่แม้ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับแนวทางการพัฒนาเช่นว่านั้นเป็นการเฉพาะ แต่ในประเทศไทยก็พอมีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองที่เอื้ออำนวยอยู่บ้างแล้ว

ต่อประเด็นนี้ ผู้วิจัยประสงค์ศึกษาพัฒนาแนวทางวิเคราะห์การตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนสำหรับการนำที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปให้เอกชนใช้ประโยชน์พัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยในเชิงพาณิชย์ ซึ่งการค้นคว้าดังกล่าวนี้ศึกษาจากภาพรวมทฤษฎี ข้อกฎหมาย และการตีความที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อความคิด TOD โดยเน้นเฉพาะข้อเท็จจริงที่เกิดเป็นปัญหาการตีความวัตถุประสงค์ของการเวนคืนจากการนำทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ตามที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ในการวิจัยจะมุ่งตอบคำถามหลัก 4 คำถามด้วยกัน คำถามแรก บรรดากฎหมายตลอดจนแนวทางการตีความกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าในปัจจุบันเป็นเช่นใด ยอมรับแนวคิด TOD เพียงใด และก่อให้เกิดปัญหาใดหรือไม่ คำถามที่สองมีว่าการสร้างแนวทางวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าด้วยการนำแนวคิด TOD ตลอดจนลักษณะการปะปนกันของประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนในบริบทการพัฒนาเมืองรวมถึงหลักความได้สัดส่วนนั้นสามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร คำถามที่สาม เมื่อนำแนวทางดังกล่าวมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน อโศก จะพอรับฟังได้ว่าการที่ รฟม. อนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ที่ดินที่เวนคืนเป็นการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องเพื่อกิจการรถไฟฟ้าหรือไม่ ได้ผลแตกต่างจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นเช่นใด คำถามที่สี่ ผลจากการปรับใช้แนวทางวิเคราะห์ดังกล่าวเข้ากับข้อเท็จจริงในคดีข้างต้นสะท้อนแง่มุมด้านการตีความด้านตัวบทกฎหมาย ตลอดจนด้านนิตินโยบายใดเช่นใด

2. กรอบคิดสำคัญในงานวิจัย

2.1 แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit Oriented Development: TOD)

2.1.1 ความหมายและหลักการสำคัญ

แม้แนวคิดว่าด้วยการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน หรือ Transit Oriented Development (TOD) มีนิยามหลากหลาย แต่ที่พอรับกันทั่วไปหมายความว่า *แนวทางการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณพื้นที่โดยรอบ 0.5 ไมล์ (ราว 800 เมตร) รอบสถานีขนส่งมวลชน โดยส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หลากหลาย มีความหนาแน่นสูง รวมถึงเป็นมิตรกับผู้เดินเท้าสัญจร เพื่อให้รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน (land-use pattern) ที่เกิดขึ้นใหม่รอบสถานีนั้น เป็นทั้งการสนับสนุนระบบขนส่งมวลชนและในขณะเดียวกันก็เป็นการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนให้เชื่อมต่อและสนับสนุน*

การใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวด้วย[3] ซึ่งเป็นการบูรณาการศาสตร์ในการพัฒนาเมืองหลายมิติ โดยเฉพาะการขนส่งมวลชนตลอดจนการใช้ประโยชน์ที่ดิน[4] ทั้งนี้แม้ข้อความคิดนี้มีพัฒนาการเนิ่นนาน ทั้งในทวีปเอเชีย ยุโรป[5] ตลอดจนทวีปอื่น แต่ชื่อเรียกแนวคิด TOD ที่แพร่หลายนี้เพิ่งมีที่มาจากประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปลาย ค.ศ. 1980 จนถึงช่วงต้น 1990[6]

หลักการสำคัญของการพัฒนาเมืองตามกรอบข้อความคิด TOD อยู่ที่การพัฒนาภายในบริเวณระยะเดินได้รอบสถานีขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพเพื่อดึงศักยภาพของที่ดินโดยรอบสถานีและระบบการขนส่งมวลชนซึ่งมักเป็นบริเวณโดยรอบสถานีรถไฟหรือรถไฟฟ้า[7] ที่มีประสิทธิภาพในการบรรทุกผู้โดยสารได้ดี มีความถี่และความเร็วที่เหมาะสม[8] ทั้งนี้ สำหรับระยะโดยรอบสถานีเช่นว่าต้องเป็นระยะเหมาะสมที่ผู้คนเดินเท้าสัญจรไปมาได้[9] ซึ่งอาจกำหนดแตกต่างกันตามทฤษฎีและนโยบายแต่ละประเทศ แต่ในภาพรวมแล้วระยะที่พอรับกันได้มักอยู่ในระยะ 500 – 800 เมตร (บางตำราใช้ 2000 ฟุต หรือ 0.5 ไมล์)[10] หรือในบางกรณีอาจอนุโลมให้ได้ถึง 1000 เมตร[11] นอกจากนั้น TOD

---

[3] ดู Peter Calthorpe, *The Next American Metropolis* (Princeton Architectural Press 1997) 56-61; Peter Newman, 'Planning for Transit Oriented Development: Strategic Principles' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 13; Katrina M. Wyman and Danielle Spiegel-Feld, 'The Urban Environmental Renaissance' (2020) 108 California Law Review 305, 344 <https://lawcat.berkeley.edu/record/1161689?v=pdf> accessed 2 February 2024; Hank Dittmar and Shelley Poticha, 'Defining Transit-Oriented Development: The New Regional Building Block' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town: Best Practices In Transit-Oriented Development* (Island Press 2003) 20-21; Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation, Statewide Transit-Oriented Development Study: Factors for Success in California (2002) 11-12; Transportation Research Board, Transit-Oriented Development and Joint Development in the United States: A Literature Review (2002) 5-6.

[4] Robert Cervero, 'Public Transport and Sustainable Urbanism: Global Lessons' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 23.

[5] เพิ่งอ้าง 23-25.

[6] Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation (เชิงอรรถ 3) 11-12; Ian Carlton, 'Histories of Transit-Oriented Development: Perspectives on the Development of the TOD Concept,' (2009) Institute of Urban and Regional Development, University of California, Berkeley, Working Paper No. 2009,02 1.

[7] แม้คำว่า "สถานีขนส่งมวลชน" และ "สถานีรถไฟฟ้า" มีนัยสำคัญต่างกันอยู่ในบริบทของแนวคิด TOD อย่างไรก็ดี ในงานวิจัยจะมุ่งถึงระบบรถไฟฟ้าที่เน้นถึงระบบรถไฟฟ้าขนาดใหญ่ รถไฟทางไกล และรถไฟฟ้าระบบโมโนเรลในเมืองเป็นหลัก.

[8] รายละเอียด ดู Luca Bertolini, Carey Curtis, and John Renne, 'Introduction' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 6.

[9] Ellen Greenberg, 'Regulations Shape Reality: Zoning for Transit-Oriented Development' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town: Best Practices In Transit-Oriented Development* (Island Press 2003) 57.

[10] Peter Calthorpe (เชิงอรรถ 3); Institute for Transportation and Development Policy, *TOD Standard* (3rd edn, ITDP 2017) 58.

[11] ควรกล่าวด้วยว่า ในบางกรณีซึ่งพบไม่บ่อยนัก อาจพบตัวเลขในระยะอื่นได้ อาทิ ภายใน 1 กิโลเมตรของสถานีขนส่งมวลชนบางประเภท หรือที่จริงอาจมีการจำแนกระยะจากขนส่งมวลชนออกเป็นหลายระดับตามประเภทและวัตถุประสงค์ของ

ยังพึงต้องส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบสถานีให้มีความหนาแน่นสูงและหลากหลาย[12] เพื่อให้การเดินทางด้วยขนส่งมวลชนครอบคลุมกิจกรรมหลักของผู้โดยสารด้วยระบบขนส่งมวลชนพร้อมกับเป็นการส่งเสริมการลดการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคลไปด้วย[13]

2.1.3 เปรียบเทียบประโยชน์และความเสี่ยงจากการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD

การพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ซึ่งหากมีการวางแผนและกำกับดูแลอย่างละเอียดรอบคอบย่อมเกิดประโยชน์แก่สังคมอยู่มากมิใช่ตกอยู่เพียงแค่เพียงธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือเอกชนรายใดรายหนึ่ง ตัวอย่างสาธารณประโยชน์จากการพัฒนาตามแนวทาง TOD อาทิ ด้านการคมนาคมที่ช่วยสนับสนุนระบบการเดินทางด้วยขนส่งมวลชนอย่างเป็นระบบและโครงข่ายมากขึ้น[14] อันช่วยลดการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคลในขณะเดียวกันก็เพิ่มทางเลือกการเดินทางและช่องทางการพบปะสังสรรค์[15] ซึ่งส่งผลต่อด้านผลต่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ช่วยลดการกระจายตัวของเมืองและชะลอการสูญเสียพื้นที่ชานเมืองหรือพื้นที่สีเขียว เกิดความคุ้มค่าต่อการใช้พลังงาน พร้อมลดการปล่อยมลพิษลง อรรถประโยชน์ในด้านนี้ยังส่งผลดีต่อด้านสาธารณสุขทั้งในแง่สุขภาพกายมลพิษที่ลดลงและแรงจูงใจจากการออกกำลังด้วยการเดินเท้าที่มากขึ้น[16] รวมถึงในแง่สุขภาพจิตที่ช่วยส่งเสริมกิจกรรมและการพบปะสังสรรค์ในเมือง นอกจากนี้ ยังเกิดมรรคผลในด้านเศรษฐกิจ ทั้งการลดรายจ่ายจากการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคล[17] และในแง่รายได้จากการส่งเสริมเศรษฐกิจในชุมชนโดยเฉพาะรอบสถานี[18] รวมถึงการทำให้เกิดแหล่งงานและช่องทางที่ธุรกิจการค้า

ระบบขนส่งมวลชนได้ เช่น ระยะ 300 เมตร 800 เมตร และ 2000 เมตร โดยที่ระยะมาตรฐานของ TOD คือ 800 เมตร สอดคล้องกับที่ผู้วิจัยเกริ่นไปก่อนหน้านี้ และยังเป็นระยะที่มีงานสนับสนุนว่าพออยู่ในระยะที่ยังพอจูงใจให้คนตัดสินใจเลือกการเดินเท้าในการเดินทาง ดู เพิ่งอ้าง; ดูประกอบ นิรมล เสรีสกุล และอดิศักดิ์ กันทะเมืองลี้, *Walkable city เมื่อกรุงเทพฯ ออกเดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 2, ลายเส้น 2566) 51; ธีรวัฒน์ เสรีอรุโณ, 'ผลกระทบของคุณลักษณะสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสต่อราคาคอนโดมิเนียมใน TOD Influence Zone' (วิทยานิพนธ์ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์) คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560) 12-13. ซึ่งแม้ระยะทางตามแนวคิด TOD นี้ มีจุดที่ควรตั้งข้อสงสัยอยู่ไม่น้อยว่าคำนวณหรือมีฐานคิดอย่างไร แต่ก็ได้อยู่นอกขอบเขตในวิจัยฉบับนี้.

[12] Robert Cervero (เชิงอรรถ 4); Institute for Transportation and Development Policy (เชิงอรรถ 10) 79-83.

[13] ดู Institute for Transportation and Development Policy (เชิงอรรถ 10) 63-71.

[14] ดู Robert Cervero (เชิงอรรถ 4) 23; Richard D. Knowles and Fiona Ferbrache, 'Introduction to Transit Oriented Development and Sustainable Cities: Economics, Community and Methods' in Richard D. Knowles and Fiona Ferbrache (eds) *Transit Oriented Development and Sustainable Cities* (Elgar 2019) 4.

[15] ดู Luca Bertolini, Carey Curtis, and John Renne (เชิงอรรถ 8) 3; Robert Cervero (เชิงอรรถ 14); Katrina M. Wyman and Danielle Spiegel-Feld (เชิงอรรถ 3) 364; ดู ภาวิณี เอี่ยมตระกูล, *การสัญจรวิถีเมืองอย่างยั่งยืน* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2561) 120.

[16] Katrina M. Wyman and Danielle Spiegel-Feld (เชิงอรรถ 15); ดู Janet Edghill, Annette Kroen and Jan Scheurer, 'Promoting Transit Oriented Development at the Local Level: The Opportunities and Challenges for Local Governments' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 148; ดู นิรมล เสรีสกุล และ อดิศักดิ์ กันทะเมืองลี้ (เชิงอรรถ 11) 25-26.

[17] Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation (เชิงอรรถ 3) 5-6.

[18] ดู Peter Newman (เชิงอรรถ 3) 16; Robert Cervero (เชิงอรรถ 4) 35.

ในการติดต่อลูกค้าและผู้ใช้บริการ[19] นอกจากนี้ในด้านที่อยู่อาศัยที่มีศักยภาพช่วยเพิ่มจำนวนที่อยู่อาศัยใกล้สถานีอันสามารถเชื่อมต่อแหล่งงานต่าง ๆ หรือในด้านความปลอดภัยที่สามารถช่วยลดอุบัติเหตุบนท้องถนนและทำให้บริเวณรอบสถานีเปลี่ยวน้อยลงได้[20] นอกเหนือจากนั้นยังมีประโยชน์ด้านการคลังภาครัฐจากการช่วยสร้างรายได้ให้กับหน่วยงานที่กำกับดูแลระบบขนส่งมวลชน[21] และตัวอย่างสุดท้ายในด้านการพัฒนาเมืองซึ่งช่วยให้เกิดการพัฒนาอย่างมีแผนแม่บทชัดเจน[22] โดยผู้วิจัยเห็นว่าอรรถประโยชน์เหล่านี้ส่งผลดีคุ้มกับความเสี่ยงจากการพัฒนาตามแนวทาง TOD ที่ผิดพลาดไม่รอบคอบหรือไม่ประสบความสำเร็จ เพราะในทางปฏิบัติเองก็มีอุปสรรคอยู่มาก[23] ซึ่งรวมถึงปัญหากฎหมายตลอดจนความเสี่ยงอื่น ๆ อาทิ ความสุ่มเสี่ยงที่อาจเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำขึ้นจากปรากฏการณ์สถานการณ์แปลงพื้นที่เพื่อเปลี่ยนชนชั้น (gentrification)[24]

2.2 กฎหมายกับแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนพิจารณาได้ในเชิงรูปแบบและเชิงเนื้อหา โดยที่ความสัมพันธ์ในแง่รูปแบบพิจารณาการปรากฏตัวของบรรดามาตรการทางกฎหมายที่มารองรับแนวคิดการพัฒนาเมืองด้วยการเน้นพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนว่าอย่างเฉพาะเจาะจงเพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวคิดการพัฒนาเมืองข้างต้นหรือไม่ ซึ่งอาจปรากฏเป็นกฎหมายกลางรวบรวมเอามาตรการทั้งหลายที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกัน หรืออาจเป็นชุดกฎหมายด้านผังเมืองที่ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า อย่างกรณีรัฐแมตซาชูเซตส์ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดมาตรการเกี่ยวกับผังเมืองและการเคหะในชื่อที่เรียกกันติดปากว่า Chapter 40R[25] ให้ท้องถิ่นออกมาตรการจูงใจการจัดทำ TOD เพื่อเพิ่มจำนวนที่อยู่อาศัย การออกกฎหมายในรัฐเทนเนสซีที่ให้อำนาจองค์กรด้านการเคหะเวนคืนที่ดินตามโครงการ TOD เพื่อให้ได้มาซึ่ง

---

[19] Janet Rice, 'There Goes the Neighbourhood? Or Saving the World? Community Views about Transit Orientated Development' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 173.

[20] ดู Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation (เชิงอรรถ 17).

[21] John Renne, 'Measuring the Success of Transit Oriented Development' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 250.

[22] Shishir Mathur and Aaron Gatdula, 'Promoting Transit-Oriented Developments by Addressing Barriers Related to Land Use, Zoning, and Value Capture' (Mineta Transportation Institute 2020) 11; ภาวิณี เอี่ยมตระกูล (เชิงอรรถ 15) 121.

[23] ดู Business, Transportation and Housing Agency, California Department of Transportation (เชิงอรรถ 17).

[24] ดู Miguel Padeiro, Ana Louro and Nuno Marques da Costa, 'Transit-oriented Development and Gentrification: A Systematic Review' (2019) 39(6) Transport Reviews 733, 748-750; Marquis K.F. Yip and others., 'Conceptualising justice in transit-oriented development (TOD) : towards an analytical framework' (2024) 44(5) Transport Reviews 944, 948-950; Richard D. Knowles and Fiona Ferbrache (เชิงอรรถ 14).

[25] Chapter 40R: Smart Growth Zoning and Housing Production; ดู NYU Furman Center, 'Encouraging Transit-oriented Development' (NYU Furman Center 2023) 6 <https://furmancenter.org/files/publications/1_Encouraging_Transitoriented_Development_Final.pdf> accessed 12 December 2023.

สาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการที่จำเป็น[26] เป็นต้น แน่นอนว่าในทางปฏิบัติ เป็นไปได้ยากที่จะมีกฎหมายเฉพาะครอบคลุมทุกกรณีได้ และโดยสภาพการพัฒนารูปแบบ TOD มีเนื้อหาเชื่อมโยงกฎหมายหลายฉบับอยู่ก่อนแล้วโดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองตลอดจนการควบคุมอาคาร ในขณะที่อีกกรณีหนึ่งคือกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะมารองรับการพัฒนาตามแนวคิด TOD ที่แม้จะเป็นเช่นนี้แต่การพัฒนาสามารถเกิดขึ้นได้แม้จะยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับ TOD อย่างเฉพาะเจาะจง เพราะมาตรการทางกฎหมายที่เป็นแกนพัฒนาแทรกซึมอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ อยู่แล้ว หน่วยงานด้านการบริหารจัดการเมืองตลอดจนท้องถิ่นสามารถนำเครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่มาใช้พัฒนาโดยอาจมีการปรับรายละเอียดข้อกำหนดหรือข้อกฎหมายผังเมืองและควบคุมอาคารที่ใช้บังคับอยู่แล้วให้สอดรับกับแนวคิด TOD ได้ ในแง่นี้ เห็นต่อไปได้ว่าลำพังการไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนมิได้หมายความว่าจะปราศจากกฎหมายรองรับการพัฒนาเช่นว่าเสียเลย ความข้อนี้นอกจากขัดแย้งกับความเข้าใจของผู้คนจำนวนไม่น้อยแล้ว ยังเป็นข้อความคิดสำคัญที่จะนำมาใช้วิเคราะห์ในบริบทของประเทศไทยต่อไป

นอกจากนั้น ไม่ว่าในเชิงรูปแบบจะมีกฎหมายเฉพาะออกมารองรับ TOD หรือไม่ ก็จำต้องพิจารณาเชิงเนื้อหาของบรรดาเนื้อหาของมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ส่งเสริมหรือทำให้การพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าให้สัมฤทธิ์ผลรวมถึงมาตรการด้านการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินและการเวนคืน ซึ่งสำคัญเกี่ยวพันกับการได้มาซึ่งที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชนอันเป็นหัวใจหลักของแนวคิด TOD โดยเฉพาะหากมีที่ดินบางแปลงที่ไม่อาจได้มาโดยวิธีการซื้อขายตามปกติจนทำให้ทั้งโครงการไม่อาจดำเนินการได้อันก่อให้เกิดปัญหาในทางเศรษฐศาสตร์หนึ่งซึ่งเป็นทฤษฎีและเหตุผลความชอบธรรมหนึ่งในการเวนคืน (Holdout Problem)[27] ส่วนอีกตัวอย่างคือมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองที่มีอยู่แล้ว อาทิ กฎหมายผังเมืองและควบคุมอาคารที่จะกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินรอบสถานีขนส่งมวลชนบริเวณที่พัฒนาให้เกิดกิจกรรมที่หนาแน่นและหลากหลายเพื่อจูงใจให้มีการใช้ระบบขนส่งมวลชน ซึ่งอาจสังเกตได้จากการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงการส่งเสริมความหนาแน่นในบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชน ทั้งนี้โดยปกติแล้วในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย จะใช้มาตรการอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio: FAR) สำหรับกำหนดค่าความหนาแน่นของกิจกรรมผ่านพื้นที่ใช้สอยทั้งหมดของอาคาร[28] ในแง่นี้ พื้นที่รอบขนส่งมวลชนมักจะพบค่า FAR ที่สูง หรืออาจกำหนดในรูปแบบการจูงใจที่จะเพิ่ม FAR ให้สำหรับกิจกรรมหรือเงื่อนไขบางประเภท หรือที่เรียกว่า FAR Bonus อาทิดังที่พบได้บ่อยในพื้นที่ TOD ของประเทศญี่ปุ่น[29]

---

[26] Tennessee Code Section 13-20-701 (2023).

[27] Hank Dittmar, Dena Belzer, and Gerald Autler 'An Introduction to Transit-Oriented Development' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town: Best Practices In Transit-Oriented Development* (Island Press 2003) 8-9.

[28] สหรัฐ อกนิษฐศาสตร์, 'การออกแบบมาตรฐานสำหรับพื้นที่สาธารณะของเอกชน ตามมาตรการเพิ่มอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2566) 20.

[29] Paul Chorus 'Transit Oriented Development in Tokyo' in Carey Curtis, John L. Renne, and Luca Bertolini (eds) *Transit Oriented Development: Making It Happen* (Ashgate 2009) 231.

2.3 การพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD กับเงื่อนไขวัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะของการเวนคืนและการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาจากการเวนคืนในบริบทของการพัฒนาเมือง

ปัญหาข้อกฎหมายในการจัดทำ TOD มีหลายประการไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กระจัดกระจาย ไม่ครบถ้วนเป็นระบบ แต่อีกหนึ่งปัญหาหลักก็คือปัญหาข้อกฎหมายของการเวนคืน เพราะเมื่อที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าเป็นหัวใจสำคัญหนึ่งของการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ในความเป็นจริงก็อาจเกิดอุปสรรคในลักษณะที่เป็นผลร้ายต่อแนวทางการพัฒนาเมืองตามหลัก TOD และอาจถึงขั้นไม่อาจดำเนินการตามกรอบคิดดังกล่าวได้เลย เช่น ในกรณีของการมีที่ดินเล็กน้อยหลายแปลง[30] หรือปัญหาคนหวงกันหรือโก่งราคาที่ดิน[31] ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหารากฐานของหลักการพัฒนา TOD และในหลายครั้งเกิดความจำเป็นที่อาจต้องเวนคืน ฉะนั้นหากกฎหมายเวนคืนไม่อนุญาตหรือก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าจะเวนคืนได้หรือไม่ย่อมเป็นอุปสรรคทางกฎหมายในการพัฒนาเมืองตามแนวคิดข้างต้น ในการนี้จึงจำเป็นที่ต้องสำรวจแก่นของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่มีนัยสำคัญต่อแนวคิด TOD ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้เสียก่อน

2.3.1 ความสำคัญและปัญหาการตีความเงื่อนไขเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะกับความท้าทายในบริบทของการพัฒนาเมือง

หนึ่งในเงื่อนไขหลักของการเวนคืนคือการเวนคืนจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเงื่อนไขนี้อาจเกิดความซับซ้อนขึ้นได้ในบริบทของการพัฒนาเมืองอันรวมถึงการพัฒนาตามแนวคิด TOD ซึ่งเป็นบริบทที่แทบไม่มีการพิจารณานักในทางทฤษฎี แม้ในต่างประเทศอาจมีการพิเคราะห์บ้างโดยเฉพาะในการใช้อำนาจเวนคืนเพื่อฟื้นฟูเมือง แต่วรรณกรรมในประเทศไทยกลับมีอยู่จำกัดยิ่ง ทั้งนี้สาเหตุที่ผู้วิจัยเห็นว่าการพิเคราะห์เงื่อนไขเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะจำต้องเข้าใจลักษณะเฉพาะของพื้นที่เมือง เพราะว่าเมืองมีสภาพที่ระคนเจือสมและเกี่ยวข้องกับประโยชน์เอกชนไม่น้อย ทั้งในหลายครั้งประโยชน์ที่เกิดขึ้นยังขัดกันเองหรือขัดกับประโยชน์ได้เสียของเอกชนอื่น หรือในอีกหลายวาระก็เกิดประโยชน์เฉพาะบางกลุ่มบางบุคคลเป็นพิเศษโดยสภาพซึ่งมักเกี่ยวกับสาธารณูปการทั้งหลาย อาทิ การพัฒนาการเคหะเพื่อผู้อยู่อาศัยรายได้น้อยในเมืองหรือการพัฒนาสวนสาธารณะ ในแง่นี้ การแยกประโยชน์สาธารณะจากเอกชนโดยสภาพจึงทำได้ยากอย่างยิ่ง ในแง่นี้ การตีความที่เคร่งครัดปฏิเสธประโยชน์ที่เอกชนอาจได้รับจากการเวนคืนอย่างใดอย่างหนึ่งว่าย่อมมิใช่ประโยชน์สาธารณะไปเสียสิ้นทันทีอาจไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

---

[30] ศักดิ์สิทธิ์ เฉลิมพงศ์ และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 'แนวทางการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย' (รายงานการวิจัย พัฒนาและวิศวกรรม ฉบับสมบูรณ์ ภายใต้แผนงานวิจัยกลยุทธ์เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาที่เกื้อหนุนการใช้ระบบขนส่งสาธารณะในประเทศไทย สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ 2559).

[31] เพิ่งอ้าง 213; ดูประกอบ ยืนหยัด ใจสมุทร, *พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530* (นิติธรรม 2557) 11.

ของเมืองดังกล่าว ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าประโยชน์เอกชนย่อมเสมือนเป็นประโยชน์สาธารณะ หากแต่เป็นการเสนอให้ตีความขอบวัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่ละเอียดลุ่มลึกขึ้น คำนึงถึงความได้สัดส่วนของประโยชน์สาธารณะอื่นควบคู่กับการตีความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนตลอดจนหลักและทฤษฎีต่าง ๆ โดยไม่รีบด่วนวินิจฉัยความไร้ซึ่งประโยชน์สาธารณะเพียงเพราะมีประโยชน์ตกถึงเอกชนบ้างแต่เพียงเท่านั้น

2.3.2 หลักความได้สัดส่วนในฐานะเงื่อนไขที่ต้องพิจารณาประกอบคู่กับเงื่อนไขเพื่อประโยชน์สาธารณะ

จริงอยู่ว่าเงื่อนไขในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายยังมีหลักเกณฑ์พิจารณาแยกย่อยในรายละเอียดเป็นจำนวนมาก แต่หลักการสำคัญข้อหนึ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่าต้องพิจารณาประกอบด้วยเสมอคือหลักความได้สัดส่วน (proportionality) ในฐานะที่เป็นหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบซึ่งเรียกร้องให้รัฐต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับกับสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่ต้องเสียไป[32] สำหรับในบริบทของกฎหมายเวนคืน พบว่าในต่างประเทศมีอยู่บ้างที่ศาลหยิบยกหลักนี้มาประกอบการตีความเงื่อนไขกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะต้องมีประโยชน์เชื่อมถึงเกาะเกี่ยวและเป็นคุณประโยชน์ด้วย หลักพิจารณาข้อนี้สำคัญยิ่งเพราะช่วยพิเคราะห์สิทธิในทรัพย์สินที่เอกชนต้องเสียไปจากการเวนคืนและเป็นเงื่อนไขในการจำกัดอำนาจรัฐมิให้ใช้อำนาจเวนคืนโดยมิชอบทั้งเป็นการคุ้มครองคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนและเป็นการหาจุดสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของเอกชนได้ด้วย[33]

2.4 หลักการตีความวัตถุประสงค์ของการเวนคืนและการใช้ทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนในบริบทของการพัฒนาเมือง และข้อพิจารณาว่าด้วยการนำหลักการพัฒนาเมืองตามหลัก TOD มาประกอบการตีความ

2.4.1 แนวทางการตีความเบื้องต้น[34]

(ก) การตีความอย่างแคบ: มองจากความเป็นทรัพย์สินสาธารณะ (public goods)

---

[32] ดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (อ่านกฎหมาย 2564) 299; ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, *ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน* (พิมพ์ครั้งที่ 3, วิญญูชน 2565) 244.

[33] ดู Gregory S. Alexander, 'Expropriations and Eminent Domain' in Gregory S. Alexander (ed) *Property and Human Flourishing* (Oxford Academic 2018) 230.

[34] การตีความวัตถุประสงค์เรื่องการเวนคืนเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะนั้นมีหลายทฤษฎี และหลายแนวทางแตกต่างกันไปตามแนวคิดทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองตลอดจนนิตินโยบายของแต่ละประเทศ โดยในงานวิจัยฉบับนี้จะจะยึดแนวทางตามที่มีการอภิปรายในทางทฤษฎีและที่ปรากฏในทางปฏิบัติในไทยและในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก เนื่องจากในประเทศหลังนี้มีคดีเกี่ยวกับการเวนคืนตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 (Fifth Amendment) โดยเฉพาะประเด็นการตีความขอบวัตถุประสงค์ในการเวนคืนว่าควรจะตีความครอบคลุมกว้างไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจหรือการปรับปรุงพื้นที่เสื่อมโทรมหรือไม่เป็นจำนวนพอสมควร ซึ่งผู้เขียนได้สรุปบรรดาทฤษฎี และปรัชญาต่าง ๆ ที่สะท้อนผ่านบรรดางานวิชาการ และคำพิพากษาออกมาโดยสังเขปเป็นแนวการตีความอย่างแคบ และแนวการตีความอย่างกว้าง อันเป็นการคัดสรรแง่มุมบางส่วนเพื่อให้เหมาะสมเฉพาะประเด็นที่งานวิจัยมุ่งนี้ศึกษาเท่านั้น..

แนวทางนี้ตีความนัยประโยชน์สาธารณะในทำนองว่าการได้มาและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นทรัพย์สินสาธารณะ (public goods) อย่างแท้จริง[35] ทว่าเกณฑ์พิจารณาความเป็นทรัพย์สินสาธารณะเองก็มีหลากหลาย ซึ่งนักกฎหมายกลุ่มที่สมาทานการตีความเช่นนี้มักยึดการหวงกันทรัพย์สินเป็นตัวชี้วัดว่าทรัพย์สินที่เวนคืนมาเปิดให้สาธารณชนเข้ามาใช้ได้หรือไม่ กล่าวคือความเป็นสาธารณะของทรัพย์สินต้องเป็นการที่สาธารณชนเข้ามาใช้ประโยชน์ทางกายภาพได้โดยตรง[36] ตัวอย่างทรัพย์สินตามแนวการตีความนี้ เช่น บรรดาสวนสาธารณะที่สาธารณชนเข้ามาเดินพักผ่อนหย่อนใจได้โดยตรง[37] รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมอย่างเช่น ถนนทางหลวงที่แม้เกิดประโยชน์เฉพาะผู้ขับขี่รถยนต์แต่ก็ไม่ได้กีดกันเอกชนรายใดมาใช้สอย[38] และยังรวมถึงบรรดายุทโธปกรณ์ทั้งหลายที่ความมั่นคงของประเทศอันเป็นประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินดังกล่าวก็ตกแก่สาธารณชนโดยตรง[39] มีข้อน่าสังเกตว่านักกฎหมายส่วนใหญ่ที่ยึดการตีความแนวทางนี้มักเน้นที่ความเป็นสาธารณะของทรัพย์สินมากกว่าการเรียกร้องว่ากรรมสิทธิ์ของทรัพย์ที่เวนคืนต้องตกแก่รัฐ[40] ทั้งนี้ แม้มีส่วนน้อยที่มองว่าการที่กรรมสิทธิ์ยังคงอยู่กับรัฐเป็นข้อพิจารณาสำคัญ[41] และในทางปฏิบัติจะเกิดความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบน้อยกว่า แต่แนวความคิดว่ากรรมสิทธิ์ของทรัพย์ที่เวนคืนไม่จำต้องตกอยู่กับรัฐยังดูเหมือนเป็นแนวคิดหลักของการตีความอย่างแคบนี้อยู่ โดยเฉพาะในบริบทของประเทศสหรัฐอเมริกาที่งานวิจัยนี้มุ่งศึกษา

(ข) การตีความอย่างกว้าง: มองจากสาธารณประโยชน์ที่ตกแก่สาธารณะ (Public Benefit) [42]

การตีความอีกแนวทางหนึ่งซึ่งในที่นี้เรียกว่าการตีความอย่างกว้างนั้นพิจารณาผลลัพธ์เป็นสำคัญว่าการเวนคืนเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ การตีความเช่นนี้เปิดช่องให้อ้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นความชอบธรรมในการเวนคืนซึ่งทำให้ผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์ไม่ต้องเป็นสาธารณชนอย่างเคร่งครัดตามแนวทางตีความอย่างแคบ หากแต่ประโยชน์จากการเวนคืนตกถึงประชาชนทั่วไปในปั้นปลายโดยที่มิได้ตกอยู่แต่เพียงเอกชนรายใดเป็นการเฉพาะก็นับว่าเป็นไปเพื่อกิจการประโยชน์สาธารณะแล้ว ในแง่นี้ ขอบเขตของคำว่าประโยชน์สาธารณะตามแนวนี้จึงกว้างกว่าแนวทางก่อนหน้ามาก

---

[35] ดู Gregory S. Alexander (เชิงอรรถ 33) 212; Richard A. Epstein, *Takings* (Harvard University Press 1985) 166.

[36] ดู Jennifer Maude Klemetsrud 'The Use of Eminent Domain for Economic Development' (1999) 75 North Dakota Law Review 783, 784-786; Richard A. Epstein (เชิงอรรถ 35); James Huffman, *Private Property and the Constitution* (Palgrave Macmillan 2013) 61-69.

[37] Martin E. Gold and Lynne B. Sagalyn, 'The Use and Abuse of Blight in Eminent Domain' (2011) 38 Fordham Urban Law Journal 1119, 1128-1131.

[38] เพิ่งอ้าง.

[39] เพิ่งอ้าง.

[40] ดู James Huffman (เชิงอรรถ 36) 69; นอกจากนั้นขอให้สังเกตว่าในประเด็นนี้ กระทั่ง Richard Epstein นักกฎหมายที่ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้สมาทานการตีความการเวนคืนอย่างเคร่งครัดอย่างยิ่งยังเห็นพ้องว่าในบริบทของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นแนวทางการตีความอย่างแคบไม่ได้เรียกร้องถึงขนาดต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่รัฐเสมอ ดู Richard A. Epstein (เชิงอรรถ 35) 168.

[41] ดู Jennifer Maude Klemetsrud (เชิงอรรถ 36).

[42] เพิ่งอ้าง.

เพราะทำให้ผู้ได้รับประโยชน์ไม่จำกัดอยู่แต่เพียงสาธารณะชนที่จะใช้หรือได้รับประโยชน์โดยตรงเท่านั้น ซึ่งนอกจากมิได้ปฏิเสธการได้ประโยชน์หรือกระทั่งเข้ามารับโอนกรรมสิทธิ์ที่เวนคืนแล้ว ยังไม่ได้มองว่าการได้ประโยชน์ของเอกชนจากการเวนคืนเป็นผู้ร้ายเสียทันทีด้วย[43] ตัวอย่างรวมถึงกรณีสาธารณูปการทั้งหลายของรัฐ[44] และการจัดทำบริการสาธารณะในสมัยใหม่ของรัฐทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาหรือฟื้นฟูเมืองที่รัฐมักใช้อ้างเพื่อเวนคืนให้เอกชนเข้ามาลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ซึ่งพบได้บ่อยในสหรัฐอเมริกา

แนวทางการตีความอย่างกว้างที่ขยายเงื่อนไขการเวนคืนเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะนี้แม้ถูกวิจารณ์มากแต่ก็เป็นแนวทางกระแสหลักแทนที่การตีความอย่างแคบเสียแล้ว โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา[45] ทั้งนี้เชื่อกันว่าแนวการตีความนี้เป็นที่ยอมรับในยุคสมัยประธานาธิบดี แฟรงคลิน โรเซอเวลต์ (Franklin Roosevelt) ที่มีโครงการสวัสดิการสังคมจำนวนมากและทำให้การตีความกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะผูกโยงกับบรรดาโครงการดังกล่าว[46] ซึ่งนับรวมถึงโครงการฟื้นฟูเมืองในสหรัฐอเมริกาจำนวนมากที่รัฐเวนคืนเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ที่เห็นว่าเสื่อมโทรม ตลอดจนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชนเพื่อให้มีการจ้างงานและการจัดเก็บภาษีมากขึ้นตามที่กฎหมายของมลรัฐเปิดช่องไว้[47] โดยจุดบ่งชี้ว่าแนวทางการตีความอย่างกว้างเป็นกระแสหลักคือคดี *Berman* ในปี ค.ศ. 1954[48] ซึ่งเป็นการเวนคืนที่ดินเอกชนไปให้องค์กรเอกชนอีกรายเพื่อการฟื้นฟูเมือง ในคดีนี้ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกามีมติเอกฉันท์ยืนยันอำนาจรัฐในการเวนคืนชุมชนเสื่อมโทรมในการฟื้นฟูเมือง แนวทางการตีความนี้ยังถูกยืนยันในหลายคดีช่วงปลายศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะคดี *Poleman* และ *Midkiff* ในปี ค.ศ. 1981 และ 1984 ตามลำดับ[49] อีกคดีประวัติศาสตร์หนึ่งคือ *Kelo* ซึ่งเป็นการเวนคืนที่ส่วนหนึ่งของโครงการเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ให้กับเอกชนแวดวงเภสัชกรรมรายหนึ่งด้วยการอ้างว่าจะทำให้เกิดการจัดเก็บภาษีและการจ้างงานในพื้นที่ ซึ่งศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาตัดสินด้วยคะแนนก้ำกึ่ง 5 – 4 โดยฝ่ายเสียงข้างมากเห็นว่าโครงการพัฒนาดังกล่าวสามารถดำเนินการได้[50] อันเป็นการยืนยันหลักการในคดี Berman ข้างต้น ทว่า ในคดี Kelo นี้มีทั้งเสียงสนับสนุนและวิพากษ์วิจารณ์เป็นวงกว้างทั้งในและต่างประเทศ หนึ่งในบรรดาข้อวิพากษ์ที่น่าสนใจเห็นว่าเป็นการตัดสินเอื้อประโยชน์ให้เอกชนเฉพาะรายในขณะที่พื้นที่พิพาทมิได้เสื่อมโทรมแต่อย่างใด[51]

---

[43] Jennifer Maude Klemetsrud (เชิงอรรถ 36) 813.

[44] Martin E. Gold and Lynne B. Sagalyn (เชิงอรรถ 37).

[45] อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของในปัจจุบันศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ยุคประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์เปลี่ยนแปลงไปมาก กรณีจึงเป็นไปได้ว่าอาจมีความเปลี่ยนแปลงแนวทางการตีความเรื่องการเวนคืนครั้งใหญ่เกิดขึ้นได้ในภายหลัง.

[46] James Huffman (เชิงอรรถ 36) 74.

[47] Jennifer Maude Klemetsrud (เชิงอรรถ 36) 786-787.

[48] Berman v. Parker, 348 U.S. 26 (1954); ดู Richard A. Epstein (เชิงอรรถ 35) 161.

[49] Poletown Council v. Detroit, 410 Mich 616 (1981); Hawaii Housing Authority v. Midkiff, 467 U.S. 229 (1984).

[50] Kelo v. City of New London, 545 U.S. 469 (2005).

[51] ดู Gregory S. Alexander, 'Eminent Domain and Secondary Rent-Seeking' (2005) Cornell Law Faculty Publications Paper 454958, 964.

อย่างไรก็ตาม มีคำวิจารณ์อีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่าแม้พื้นที่เมืองในคดีไม่ปรากฏความเสื่อมโทรมทางกายภาพถึงขนาดเป็นชุมชนแออัด แต่ก็มีความเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน[52] ฉะนั้น ความชอบธรรมในการเวนคืนซึ่งศาลสูงในคดีนี้มิได้หยิบยกขึ้นจึงควรเป็นระดับความรุนแรงของความเสื่อมโทรมเป็นสำคัญมากกว่า[53] ผู้วิจัยเห็นว่าคำวิจารณ์ในกลุ่มหลังนี้น่ารับฟังยิ่งเพราะแม้มิได้อ้างถึงหลักความได้สัดส่วนโดยตรงแต่ก็อนุมานได้ว่าหลักการนี้เป็นประเด็นหลักที่ขาดไปจากการให้เหตุผลของศาล ในทางกลับกันคือถ้ามีการพิสูจน์ถึงความจำเป็นและความได้สัดส่วนได้ แรงต้านของคำพิพากษาน่าจะลดมาก

3. แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทยและมิติของกฎหมายเวนคืนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนของไทย

เนื้อหาหัวข้อที่ 3 4 และ 5 มุ่งตอบคำถามวิจัยข้อแรกว่าบรรดากฎหมายตลอดจนแนวทางการตีความกฎหมายการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าเป็นเช่นใด ยอมรับ TOD ตลอดจนก่อปัญหาใดหรือไม่ อันจะทยอยอธิบายตามลำดับ ดังนี้

3.1 แนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับ ประเทศไทยยอมรับการพัฒนาตามแนวทาง TOD แล้วเพียงแต่ไม่ได้เป็นทางการและเป็นระบบนัก โดยเฉพาะสำหรับพื้นที่ในกรุงเทพมหานครซึ่งกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อยู่อาศัยซึ่งมีความหนาแน่นสูงหรือเป็นพื้นที่พาณิชยกรรมระดับสูงในระยะ 500 เมตรจากสถานีรถไฟฟ้า ด้วยเหตุนี้การใช้และการตีความกฎหมายซึ่งคาบเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองรอบสถานีรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานคร ควรต้องพิจารณาแนวคิด TOD และประโยชน์สาธารณะซึ่งเกิดจากแนวคิดเช่นว่าประกอบด้วย ทั้งนี้ ที่จริงแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนหาได้เป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย อย่างน้อยที่สุดก็ได้ปรากฏผ่านนโยบายของรัฐไม่น้อย อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ฉบับที่ 12 และฉบับที่ 13[54] ยุทธศาสตร์ชาติ ตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)[55] แผนยุทธศาสตร์ การเคหะแห่งชาติ

---

[52] ดู เพิ่งอ้าง.

[53] ดู เพิ่งอ้าง.

[54] จุดที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับรู้การพัฒนารอบสถานีขนส่งมวลชนเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ที่แม้จะไม่กล่าวถึง TOD โดยตรง แต่ก็เน้นการพัฒนาเมืองแบบกระชับ (Compact City) ในข้อ 5.2.3 อันมีแก่นเดียวกับแนวทาง TOD ขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564 และ พ.ศ. 2565) ยอมรับแนวคิด TOD ชัดเจนถึงขนาดบัญญัติชื่อหลักการนี้เอาไว้ในข้อ 3.1.2.3 และแม้ต่อมาชื่อของ TOD จะหายจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ซึ่งเน้นการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) แต่แผนนี้ก็สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนซึ่งเป็นแนวคิด TOD ในหมุดหมายที่ 8 ข้อ 3 กลยุทธ์ย่อยที่ 2.4.

[55] ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ข้อ 4.4.1.

ตามแผนยุทธศาสตร์ การเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2570 (ฉบับปรับปรุง ปี 2565)[56] ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)[57] แผนปฏิบัติราชการกรมการขนส่งทางราง ตามแผนปฏิบัติราชการกรมการขนส่งทางราง (พ.ศ. 2566) (ฉบับปรับปรุง)[58] ตลอดจนโครงการและเอกสารรายงานการศึกษาด้านการขนส่งและจราจร จากสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) เช่น โครงการศึกษาพัฒนาเมืองกับระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง ในปี พ.ศ. 2564 หรือกระทั่ง พ.ศ. 2567 ก็มีความเคลื่อนไหวผลักดันแผนงานเกี่ยวกับนโยบาย TOD อย่างต่อเนื่อง[59]

3.2 กฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนในประเทศไทย

แม้ในเชิงรูปแบบ ประเทศไทยยังไม่ได้มีกฎหมายรองรับแนวคิด TOD ไว้เป็นการเฉพาะอันทำให้เกิดความเข้าใจทั่วไปว่าประเทศไทยพัฒนาเมืองในรูปแบบดังกล่าวมิได้เพราะขาดกฎหมายรองรับ แต่ก็พอมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองและควบคุมอาคารที่สอดรับกับ TOD ฉะนั้น ในประเทศไทยจึงพอมีกฎหมายสำหรับการพัฒนาเมืองรูปแบบดังกล่าวในทางเนื้อหาบ้างแล้ว ตัวอย่างตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ฉบับปี พ.ศ. 2556 อาทิ การกำหนดย่านพาณิชยกรรมระดับสูง พ.4 กับ พ.5 และในย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ย.9 กับ ย.10 ให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินบางกิจกรรมที่เดิมต้องถูกจำกัดได้ภายในบริเวณ 500 เมตรจากสถานีรถไฟฟ้า นอกจากนั้นในทางปฏิบัติกฎกระทรวงข้างต้นยังกำหนดย่านความหนาแน่นสูงดังกล่าวข้างต้นไว้บริเวณโดยรอบสถานีรถไฟฟ้า อันสอดรับกับเจตนารมณ์ของการกำหนดประเภทและความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินข้างต้น[60]

---

[56] การเคหะแห่งชาติ, แผนยุทธศาสตร์ การเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2570 (ฉบับปรับปรุง ปี 2565) 2565 18.

[57] กระทรวงคมนาคม, ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของไทย ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) 2562 5, 11-13.

[58] กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมการขนส่งทางราง, แผนปฏิบัติราชการกรมการขนส่งทางราง (พ.ศ. 2566) (ฉบับปรับปรุง) ข้อ 4.2.2.

[59] ฐานเศรษฐกิจ, 'สนข.ปลุก TOD จุดพลุทำเลทอง พัฒนาเมืองรอบระบบรางนำร่อง 3 สถานีไฮสปีด' (29 พฤศจิกายน 2567) <https://www.thansettakij.com/business/economy/613131> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2568; สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม, 'สนข. ประชุมหารือการขับเคลื่อนการพัฒนาตามแนวคิด Transit Oriented Development (TOD)' (28 สิงหาคม 2567) <https://www.otp.go.th/post/view/9672> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2568.

[60] รายการประกอบแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 ทั้งนี้ ผู้เขียนยกตัวอย่างพื้นที่นี้เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องหรืออยู่บริเวณใกล้เคียงกับโครงการแอชตัน อโศกที่งานวิจัยนี้มุ่งศึกษา (พื้นที่ พ.5-3 และใกล้กับ ย.10-4).

4. หลักเกณฑ์การเวนคืนและการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าของประเทศไทย

4.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยการเวนคืนและการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่เวนคืน

การเวนคืนต้องพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีหลักการยืนยันสิทธิทางทรัพย์สินเช่นเดียวกับหลายประเทศ อย่างน้อยคือตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา[61] และตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรตั้งแต่ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมายังวางเงื่อนไขการใช้อำนาจเวนคืนและการใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนในรัฐธรรมนูญด้วย หลักการหนึ่งคือการเวนคืนต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและมีการทดแทนที่เป็นธรรม ซึ่งพบในบรรดารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรคาบเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน อโศก[62] โดยกฎหมายกลางระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการเวนคืนคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ประกอบกับกฎหมายเฉพาะและกฎหมายลำดับรองอื่น อาทิ พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนซึ่งจะระบุวัตถุประสงค์การเวนคืนเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

ส่วนหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินจากการเวนคืนตามกฎหมายไทยนั้นซับซ้อนพอสมควรและมักมาจากแนวทางปฏิบัติเป็นสำคัญ กล่าวพอสังเขป คือ ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับ การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินจากการเวนคืนจำต้องยึดตามเงื่อนไขวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนที่มีการบัญญัติไว้ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีแนวทางที่เคร่งครัดอย่างมากว่าการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์จากการเวนคืนนั้นกระทำได้ยากยิ่ง[63] ซึ่งความเคร่งครัดและยึดติดกับถ้อยคำอย่างยิ่งยวดนี้เป็นไปในทำนองเดียวกันกับคำพิพากษาศาลฎีกาในประเด็นแห่งคดีว่าด้วยการใช้ทรัพย์สินจากการเวนคืนในช่วงเวลานั้นอันล้วนมีอิทธิพลในฐานะการวางบรรทัดฐานความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ทรัพย์สินจากการเวนคืน[64] ซึ่งแม้จะมีแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาส่วนหนึ่งที่ตีความการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่เวนคืนมา

---

[61] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 14; โดยก่อนหน้าที่จะมีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น ก็มักอธิบายกันว่าอำนาจเวนคืนอาศัยฐานที่มาจากอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดูประกอบ ศุภเชษฐ์ คูสุวรรณ, 'ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2540) 218.

[62] ทั้งนี้ จุดที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอาจต่างกันคือรายละเอียดและขอบเขตของกรอบวัตถุประสงค์ของกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ดู เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, *คำอธิบายกฎหมายผังเมือง* (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563) 18-20.

[63] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 148/2504.

[64] ดู คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1081/2494, 558/2496 และ 2214/2517; นอกจากนั้น ดูประกอบ ศุภเชษฐ์ คูสุวรรณ (เชิงอรรถ 61) 287; ยืนหยัด ใจสมุทร (เชิงอรรถ 31) 12.

ในกรณีที่ไม่ต้องตรงกับวัตถุประสงค์เดิมในลักษณะที่ยืดหยุ่นกว่า[65] แต่ก็ดูเหมือนจะเป็นความเห็นที่มิได้มีบทบาทเท่ากับแนวการตีความที่เคร่งครัดซึ่งอธิบายไปก่อนหน้า กระทั่งต่อมาหลังจากนั้นได้มีบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาหลายฉบับที่ให้ความเห็นในเชิงการวางหลักเกณฑ์พิจารณารวม 3 ข้อ สำหรับวินิจฉัยว่าการนำทรัพย์จากการเวนคืนไปใช้ในลักษณะที่อาจแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเดิม คือ "(1) ต้องเป็นการใช้ประโยชน์ของราชการและไม่ใช่ในเชิงประกอบธุรกิจ (2) ต้องเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และ (3) ต้องเป็นการใช้ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นอุปกรณ์ที่เกี่ยวเนื่องกับการดำเนินการเวนคืนโดยตรง"[66] และในปี พ.ศ. 2559 จะได้มีการวางเกณฑ์เรื่องการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่เวนคืนซึ่งทำให้เกิดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติอยู่บ้าง โดยมีรายละเอียดคือ *"(1) ในกรณีที่มีการเข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด รัฐสามารถนำทรัพย์สินไปใช้เพื่อหาประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่นได้ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องไม่กระทบต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน[67] เพราะเป็นกรณีที่ตกเป็นสิทธิ์ขาดแก่รัฐแล้ว (2) ในกรณีที่ยังไม่ได้มีการเข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน หากปรากฏว่าพื้นที่ส่วนที่ยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์นั้น "ไม่เกี่ยวข้องหรือจำเป็นเพื่อการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาเป็นส่วนใหญ่แล้ว การจะนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ได้เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน[68]"* แต่กระนั้น ก็ดูเหมือนว่าในปัจจุบันการตีความก็ยังค่อนข้างเคร่งครัดหากจะยืดหยุ่นจากสมัยแรกเริ่มบ้างก็เพียงเล็กน้อย และยังคงมีแนวโน้มที่ปฏิเสธการใช้ประโยชน์ที่อาจก่อเกิดเป็นประโยชน์ทางธุรกิจในหลายครั้งจึงเป็นการตีความที่เคร่งครัดกว่าแนวตีความอย่างแคบที่อธิบายไปก่อนหน้าเสียด้วยซ้ำ[69] เพราะนักกฎหมายส่วนใหญ่ที่ตีความอย่างแคบเช่นว่ามิได้ปฏิเสธการมีประโยชน์ในเชิงธุรกิจของเอกชนเจือสมเท่ากับแนวทางของคณะกรรมการกฤษฎีการวมถึงคำพิพากษาของศาลในอดีตดังกล่าว และจะเห็นต่อไปว่าปรากฏการณ์เช่นนี้พบในคดีแอชตัน อโศกด้วย

---

[65] อาทิ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 18/2500.

[66] ตัวอย่าง ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1492/2555; ดู ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่บริเวณสถานีรถไฟฟ้า 2558 12.

[67] ดูประกอบ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 18/2500.

[68] บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 926/2559; หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร. 0907/451 เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2559; เอกสารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว271 เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลงวันที่ 7 กันยายน 2559.

[69] ตัวอย่าง ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 239/2541 (อธิบายทำนองว่า กิจการศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวีมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตบุคลากรออกไปปฏิบัติหน้าที่คนประจำเรือในกิจการเดินเรือของภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่บุคคลกลุ่มย่อยหาได้เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนทั่วไปโดยตรง ไม่อาจนับว่าเป็นกิจการอันจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการเวนคืนในขณะนั้น).

4.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้พัฒนาที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าตามกฎหมายไทย ภายใต้กรอบตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

จากที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ ทำให้เห็นภาพใหญ่ว่าในปัจจุบัน การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืนที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าซึ่งเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เวนคืนเช่นว่านั้นส่วนหนึ่งจำต้องพิจารณานิยามคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543[70] ในฐานะกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลัก ซึ่งนิยามไว้ความว่า *“การจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการดังกล่าว”*[71] จะเห็นว่าปัญหาการตีความหนึ่งคือ คำว่า “การดำเนินการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการดังกล่าว” กินความเช่นใด ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณากรอบการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินจากการเวนคืนตามแนวทางของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้อธิบายไปข้างต้นนั่นเอง[72] ทั้งนี้ตามแนวการตีความตามใน

---

[70] ก่อนหน้าที่จะมีการจัดตั้งการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น ได้มีการจัดตั้งองค์กรอื่นที่มีขอบอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย กล่าวคือองค์การรถไฟฟ้ามหานคร ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.2535 และ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 สำหรับรายละเอียดอันคาบเกี่ยวกับนิยามคำว่ากิจการรถไฟฟ้าตามกฎหมายปัจจุบัน จะได้มีการกล่าวถึงอีกครั้งโดยสังเขปเมื่อถึงคราววิเคราะห์กรณีคดีแอชตัน อโศก.

[71] พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 4; โปรดดูนิยามคำว่า “ระบบรถไฟฟ้า” ในมาตราเดียวกันนี้ ที่บัญญัติไว้ว่า *“รถไฟฟ้า ทางรถไฟฟ้า สถานีรถไฟฟ้า ระบบพลังงาน ระบบควบคุมการเดินรถ ระบบสื่อสาร ระบบระบายอากาศ และศูนย์ซ่อมบำรุง”* ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ อาจจำต้องดูเงื่อนไขขอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย แต่ดังที่ได้นำเรียนไปหลายวาระว่าเงื่อนไขดังกล่าวอยู่นอกขอบเขตงานวิจัยฉบับนี้ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม ดู พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มาตรา 7 และมาตรา 9.

[72] อันที่จริง แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้านั้นก็เคยมีการปรับใช้แนวทางที่ผ่อนคลายความเข้มงวดดังแนวทางของคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกแนวทางหนึ่ง กล่าวคือเมื่อมีการใช้ทรัพย์ที่เวนคืนนอกขอบวัตถุประสงค์จะต้องพิจารณาว่ามีการใช้ทรัพย์สินที่เวนคืนตามวัตถุประสงค์เพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปแล้วหรือไม่ และการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างจากวัตถุประสงค์เดิมนั้นพอนับเนื่องอยู่ในขอบวัตถุประสงค์การเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าเดิมหรือจะกระทบต่อการอำนวยความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนหรือไม่ ทั้งนี้ ดู ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 394/2548; อีกกรณีหนึ่งที่อยู่นอกพระราชบัญญัติการขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 แต่มีข้อเท็จจริงคาบเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้า คือการสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) และ ทางเดินยกระดับ (Sky Walk) ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า การเวนคืนที่ดินซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการทำทางหลวงย่อมสามารถนำไปก่อสร้างที่จอดรถแล้วจร (Park & Ride) และ ทางเดินยกระดับ (Sky Walk) เพื่อเชื่อมต่อรถไฟฟ้าสายสีลม ย่อมกระทำได้เพราะอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน แต่ทางกรุงเทพมหานครต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่มีการหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 0619/2552; ทว่าหลังจากนั้นการตีความที่ปฏิเสธประโยชน์ในเชิงพาณิชย์อย่างเคร่งครัดปรากฏขึ้นอีกครั้งในข้อเท็จจริงอีกกรณีที่ทางคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า การขอติดตั้งตู้กดเงินอัตโนมัติ ตู้จำหน่ายสินค้าอัตโนมัติ ตู้น้ำดื่ม ตู้เติมเงินโทรศัพท์มือถือ และตู้เครื่องดื่ม บนสถานีราชพฤกษ์ เพื่อให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่มาใช้บริการรถโดยสารด่วนพิเศษ (BRT) บนที่ดินพื้นที่เขตทางของกรมทางหลวงชนบทที่ได้มาจากการเวนคืนที่ดินจากประชาชนเพื่อก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาและถนนต่อเชื่อมสายติววานนท์ - เพชรเกษม

ปัจจุบันโดยองค์กรที่มีบทบาทการตีความกฎหมายอย่างศาลและคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับกรณีการตีความขอบวัตถุประสงค์ข้างต้นก่อนที่จะเกิดเรื่องราวตามคดีแอชตัน อโศกนั้น พอจำแนกออกเป็น 2 แนวทางที่ดูจะไม่เป็นที่ยุติเด็ดขาดเสียทีเดียว ดังนี้

4.2.1 การตีความที่นับว่าเป็นกิจการรถไฟฟ้ารวมถึงการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า

อาทิ การดำเนินการก่อสร้างที่พักของพนักงานและลูกจ้าง และร้านค้าและร้านอาหารสำหรับผู้โดยสารรถไฟฟ้า[73] การพัฒนาพื้นที่ในสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน อาคารจอดรถ และอาคารอเนกประสงค์เพื่อไปดำเนินธุรกิจอันเป็นประโยชน์แก่ รฟม. และประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้า[74] การนำพื้นที่บนหรือเหนือแนวสายทางอุโมงค์และสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน ไปสร้างถนนบนหรือเหนือแนวอุโมงค์รถไฟฟ้าใต้ดินหรือนำไปดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แก่ รฟม. และแก่ประชาชนในการใช้บริการกิจการรถไฟฟ้าภายหลังจากได้ดำเนินการจัดสร้างโครงการขนส่งด้วยระบบรถไฟฟ้า สถานที่จอดรถสำหรับผู้โดยสารตามวัตถุประสงค์การเวนคืนแล้ว[75] การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ที่ดินจากการเวนคืนซึ่งรฟม. ใช้เป็นทางเข้า-ออกอาคารจอดรถสถานีลาดพร้าวเพื่อใช้เป็นทางเข้า - ออก สู่ทางสาธารณะสำหรับที่ดินที่ติดกัน โดยที่ทางรฟม. ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเป็นอาคารจอดรถตามวัตถุประสงค์การเวนคืนแล้วและการขอใช้ประโยชน์ดังกล่าวไม่ได้ทำให้วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเดิมต้องเสียไป ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 1081/2563[76]

4.2.2 การตีความที่ไม่นับว่าเป็นกิจการรถไฟฟ้ารวมถึงการดำเนินการกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า

อาทิ การสร้างอาคารสำหรับให้ประชาชนเช่าเพื่ออยู่อาศัย[77] และอาคารสำนักงาน[78] การนำพื้นที่ว่างปากทางเข้าออกและตัวสถานีรถไฟฟ้าใต้ดินรวมถึงบริเวณหน้าอาคารจอดรถไปใช้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ แม้จะได้มาด้วยการซื้อขายตามพระราชบัญญัติเวนคืนในขณะนั้น[79]

- รัตนาธิเบศร์นั้นไม่สามารถกระทำได้ เพราะมีลักษณะเป็นการจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจ ดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 81/2554.

[73] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 40/2539.

[74] ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 394/2548.

[75] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 0222/2551.

[76] ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1081/2563.

[77] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 40/2539.

[78] เพิ่งอ้าง.

[79] ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 394/2548 (ให้เหตุผลในทำนองว่า แม้ รฟม. จะได้ดำเนินการสร้างอาคารจอดรถในฐานะเป็นกิจการรถไฟฟ้าตามนิยามแห่งกฎหมาย และเป็นการได้ที่ดินมาเพื่อมาใช้สำหรับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าออกสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน การให้บริการ และการจัดให้มีสถานที่จอดรถ อันอยู่ในขอบเขตของกิจการ รถไฟฟ้า กระนั้นเอง รฟม. ก็ยังมีหน้าที่ต้องรักษาพื้นที่ดินดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการรถไฟฟ้าต่อไป จึงไม่สามารถนำที่ดินว่างเปล่าในบริเวณดังกล่าวไปดำเนินธุรกิจด้าน การพัฒนา

ตลอดจนการสร้างสำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดที่ใช้ที่ในศูนย์ซ่อมบำรุงรถไฟฟ้า ที่แม้ว่าจะเป็นการชั่วคราวและเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ[80]

5. ปัญหาการตีความการนำที่ดินจากการเวนคืนไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อกิจการรถไฟฟ้าตามกฎหมายไทย

5.1 ปัญหาการตีความวัตถุประสงค์ในการเวนคืนและวัตถุประสงค์เรื่องกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า

นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ตีความคำว่ากิจการรถไฟฟ้ารวมถึงการดำเนินการกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าอย่างเคร่งครัดยิ่ง[81] โดยให้ความสำคัญต่อลักษณะการประกอบธุรกิจหรือเป็นลักษณะการเอื้อประโยชน์ต่อเอกชนหรือไม่เป็นหลักเสมือนเป็นสิ่งอันสมควรตั้งแง่รังเกียจ[82] กล่าวในภาพรวมแล้วเคร่งครัดยิ่งกว่าแนวทางการตีความอย่างแคบในต่างประเทศเสียอีก แม้จะมีบางกรณีที่ยอมรับว่าเป็นกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าหากได้มีการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินตามวัตถุแห่งการเวนคืนมาก่อนก็ตาม จากการวิเคราะห์พบว่าสาเหตุหนึ่งเกิดจากการมองข้ามปัจจัยและหลักคิดหลายประการ ประการแรกคือมองข้ามแนวคิด TOD ทั้งที่อย่างน้อยในพื้นที่กรุงเทพมหานครเองมีมาตรการทางกฎหมายสำหรับพัฒนาพื้นที่ตามกรอบคิดนี้บ้างแล้ว ประการที่สองเป็นการตีความที่มองข้ามประโยชน์สาธารณะอย่างกว้างทั้งในบริบทการพัฒนาเมืองและการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีที่หากดำเนินการอย่างเหมาะสมรอบคอบตามแนวคิด TOD ย่อมมีประโยชน์สาธารณะเกลื่อนกลืนด้วยอยู่ในตัวหาได้มีแต่มิติด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในทางการค้าหากำไรของเอกชนอย่างเดียวไม่ ประการที่สาม ขาดการนำหลักความได้สัดส่วนมาพิเคราะห์ชั่งประโยชน์ เพราะการตีความเมื่อมีการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่มีเอกชนได้ประโยชน์มักถูกรวบรัดว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์เอกชนและอยู่ภายใต้ตัวอักษรของนิยามคำว่ากิจการรถไฟฟ้าหรือไม่เป็นสำคัญ ทั้งที่แม้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนจะได้รับความคุ้มครองในระดับรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยอมรับว่าสิทธิเช่นว่านี้อาจถูกจำกัดหรือถูกเวนคืนได้หากเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ชั่งประโยชน์กันแล้วว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมากกว่า การตีความที่เคร่งครัดปราศจากการคำนึงหลักความได้สัดส่วนและบรรดาข้อพิจารณาก่อนหน้าเช่นนี้ย่อมเกิดความเสี่ยงที่จะสูญเสียโอกาสของการที่สังคมอาจได้ประโยชน์จากการพัฒนาเมืองในรูปแบบ TOD ทั้งยังไม่สอดรับกับลักษณะของการเวนคืนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองและแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าตามแนวทาง TOD ในฐานะส่วนหนึ่งของกฎหมาย

อสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากเป็นกิจการที่อยู่นอกวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน แม้ว่าการดำเนินการนั้นจะอยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือในกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของ รฟม. ก็ตาม).

[80] ความเห็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 394/2548.

[81] ดู ศักดิ์สิทธิ์ เฉลิมพงศ์ และอภิวัฒน์ รัตนวราหะ (เชิงอรรถ 30) 4-8.

[82] ดู ศุภเชษฐ์ คูสุวรรณ (เชิงอรรถ 61) 282, 302.

ผังเมืองย่อมมีสภาพเป็นการเลือกปฏิบัติโดยตัวเองเสมอ[83] และต่างกับแนวทางการตีความในต่างประเทศรวมถึงนักกฎหมายไทยบางส่วน[84] อีกด้วย

นอกจากนั้น แม้นิยาม “กิจการรถไฟฟ้า” ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 มีลักษณะยืดหยุ่นเปิดช่องให้ใช้เหตุผลปรุงแต่งตีความด้วยการบัญญัติพ่วงท้ายคำว่า “การดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่อง...” เอาไว้ แต่ดังที่อธิบายไว้ว่าแนวทางการตีความยึดตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดของนักกฎหมายไทยทำให้คำว่าการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าซึ่งปรากฏในแนวทางการใช้การตีความข้างต้นมักปรากฏเป็นกรณีทางเข้าออกหรือในพื้นที่อาคารจอดรถซึ่งเป็นหนึ่งในนิยามศัพท์คำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” การตีความที่เคร่งครัดเกินไปเช่นนี้นอกจากจะปิดประตูแนวคิดการพัฒนาในยุคสมัยใหม่แล้ว ยังมิได้คำนึงถึงบทบาทของรถไฟฟ้าต่อการพัฒนาเมืองในปัจจุบันอย่างเช่นแนวคิด TOD ทั้งที่มีกฎหมายและนโยบายของรัฐเปิดช่องไว้ ซึ่งเป็นการตีความที่ไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ทั้งค่อนข้างสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดที่เน้นการสัญจรเปลี่ยนถ่ายการเดินทางที่ตั้งต้นจากการใช้ยานพาหนะส่วนบุคคลซึ่งไม่ได้สะท้อนบริบทปัจจุบันอีกต่อไป จริงอยู่ที่การตีความคำว่า “กิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า” จำต้องพิจารณาถึงกิจการรถไฟฟ้าซึ่งเป็นถ้อยคำก่อนหน้า[85] และแม้จริงอยู่อีกที่อาจอ้างได้ว่าการยึดเกาะถ้อยคำตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นว่าเป็นนิติวิธีที่ถูกต้องตามระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ทว่า การตีความก็ยังต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งหากพิจารณาจากที่นักกฎหมายไทยมักตีความอนุญาตสร้างสถานที่จอดรถลงบนที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าในฐานะเป็น “การจัดให้มีสถานที่จอดรถ” ซึ่งคือนิยามหนึ่งของ “กิจการรถไฟฟ้า” ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ก็พบว่าจริงอยู่แรกเริ่มในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่ระบบกฎหมายไทยยอมรับหลักการ TOD เชิงเนื้อหาในปี พ.ศ. 2556 การจัดให้มีสถานที่จอดรถเป็นจุดเปลี่ยนถ่ายสัญจรการเดินทางเป็นเรื่องสมเหตุสมผล แต่เมื่อปัจจุบันการเปลี่ยนถ่ายการสัญจรมีทางเลือกที่หลากหลายตามแนวคิด TOD ซึ่งมีประสิทธิภาพและมีบทบาทกว่าการสร้างที่จอดรถมาต่อรถไฟฟ้า การตีความที่เคร่งครัดและยึดติดกับอดีตทั้งที่บริบทประเทศเปลี่ยนไปเช่นนี้จึงมิน่าสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่สนับสนุนการขนส่งทางรางเป็นสำคัญ

---

[83] ดู เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (เชิงอรรถ 62) 14.

[84] ตัวอย่าง ศุภเชษฐ์ คูสุวรรณ (เชิงอรรถ 61) 282; อันที่จริง ในอดีตก็มีแนวทางการตีความรวมถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษรบางฉบับในเรื่องการเวนคืนที่ในสถานการณ์อื่นมีการยอมรับการได้รับประโยชน์ของเอกชนจากการเวนคืนและการนำทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ อาทิ กรณีการเวนคืนที่ดินเพื่อจัดสรรให้แก่ผู้ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ตลอดจนการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปชดเชยแก่ผู้ที่ต้องถูกเวนคืน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดูประกอบ สันติ ปิยะทัต, ‘การใช้อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและสิทธิ ในการเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ของผู้ถูกเวนคืน ตามกฎหมายไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538) 153-155; ตัวอย่าง การเวนคืนของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรว่าสามารถเวนคืนเพื่อมาใช้จัดตั้งหรือขยายนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถโอนไปยังผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้ประกอบพาณิชยกรรม หรือผู้ประกอบกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์หรือเกี่ยวเนื่องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือการประกอบพาณิชยกรรมได้ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 38; รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 37.

[85] สมยศ เชื้อไทย, *ความรู้กฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 23, วิญญูชน 2560) 190-191.

5.2 ผลกระทบจากการตีความ

แนวการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนในบริบทการพัฒนาที่ดินรอบสถานีรถไฟฟ้าของนักกฎหมายไทยนั้น แม้ตั้งต้นด้วยเจตนาดีที่เคารพสิทธิในทางทรัพย์สินและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ แต่ก็เกิดผลกระทบต่อสังคมหลายประการ อาทิ การที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนมานั้นอาจไม่ได้ถูกใช้ได้เต็มที่ตามศักยภาพ แม้จริงอยู่ว่าการคิดเช่นนี้อาจถูกมองว่าเอื้อประโยชน์นายทุนทั้งยังสุ่มเสี่ยงต่อการลุแก่อำนาจ อย่างไรก็ตาม ทางแก้ไขน่าจะเป็นการพัฒนาหลักคิดที่จะช่วยหาจุดผสานประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชนอย่างลงตัว พร้อมกับการปิดความเสี่ยงการใช้อำนาจโดยมิชอบดังกล่าวเสียมากกว่า นอกจากนั้นยังเกิดปัญหาการสูญเสียประโยชน์สาธารณะในรูปค่าเสียโอกาส เพราะการตีความที่ดูรวบรัดมองข้ามประโยชน์สาธารณะที่อาจมีขึ้นและอาจนับรวมเป็นกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าได้โดยปราศจากการคำนึงถึงบริบทการพัฒนาโดยรอบสถานีรถไฟฟ้าและหลักความได้สัดส่วนของประโยชน์สาธารณะอาจตัดโอกาสที่สังคมจะได้ประโยชน์สาธารณะทั้งหลายที่พึงมีพึงได้หากมีการพัฒนาตามกรอบ TOD อย่างสัมฤทธิ์ผล และอาจรับฟังได้ว่าไม่ได้สัดส่วนการเวนคืนเพราะมิได้นำสิทธิของเอกชนที่ถูกเวนคืนไปแล้วไปก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะมากดังที่ควรจะเป็น

6. การนำแนวคิด TOD มาพัฒนาเป็นแนวทางวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการนำที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าและกิจการเกี่ยวเนื่องไปใช้พัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชน

6.1 ข้อความคิดเบื้องต้น

เนื้อหาส่วนนี้ตอบคำถามวิจัยข้อที่ 3 ว่าแนวคิด TOD สามารถนำมาพัฒนาเป็นแนวทางวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการนำที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าและกิจการเกี่ยวเนื่องไปใช้พัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนบรรดากฎหมายตลอดจนแนวทางการตีความกฎหมายการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าได้[86] ด้วยการนำสามปัจจัยที่ขาดหายไปจากแนวทางการตีความของไทยมาใช้พัฒนาแนวทางวิเคราะห์ข้างต้น กล่าวคือ คำนึงถึงแนวคิด TOD ประโยชน์สาธารณะในความหมายอย่างกว้างในบริบทของการพัฒนาเมือง และหลักความได้สัดส่วน หลักคิดคือเมื่อในบริบท TOD ประโยชน์แต่ละฝ่ายผสมกลมกลืนกันมีทั้งได้และเสียซึ่งเป็นไปได้ยากที่จะเห็นประโยชน์สาธารณะโดยแท้โดยไม่มีประโยชน์เอกชนเลย เรื่องการเวนคืนจึงพึงต้องตีความเงื่อนไขประโยชน์สาธารณะตามแนวทางการตีความอย่างกว้าง แต่เพื่อให้การตีความเป็นไปอย่างมีหลักการโดยไม่กินความไปมากเกินไปจนสุ่มเสี่ยงที่จะอ้างประโยชน์สาธารณะแบบมักง่ายเพื่อเวนคืนและในขณะเดียวกันก็ลดปัญหา

[86] ในรายงานวิจัยฉบับเต็ม ผู้วิจัยหยิบยกข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้น อาทิ ความจำเป็นของการตีความเคร่งครัดเพื่อพิทักษ์สิทธิทางทรัพย์สิน การปราศจากความจำเป็นในการเวนคืนเพราะมีทางเลือกอื่นอย่างการจัดรูปที่ดิน การเปิดช่องให้เวนคืนโดยมิชอบ ฯลฯ ซึ่งได้ชี้แจงในรายงานดังกล่าวแล้ว.

แนวทางการตีความเคร่งครัดในปัจจุบันที่แคบเกินไปจนทำให้สังคมเสียโอกาสจากการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ซึ่งท้ายที่สุดจะช่วยให้การเวนคืนกระทำไปเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะแท้จริง มิได้เป็นเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องนายทุนอสังหาริมทรัพย์โดยแท้ อันทำให้การเวนคืนที่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเมืองตามกรอบ TOD ชัดเจนและได้สมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งช่วยเพิ่มศักยภาพของประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาได้อีกด้วย

6.2 แนวทางวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนโดยรอบสถานีรถไฟฟ้า

แนวทางวิเคราะห์เบื้องต้นสำหรับการตีความความชอบด้วยกฎหมายของวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตลอดจนการนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าโดยเฉพาะในบริบทของการนำไปพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนรอบสถานีที่ได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอย่างกว้างในบริบทการพัฒนาเมือง หลักความได้สัดส่วน และหลักการพัฒนารูปแบบ TOD นั้นมีหลักคิดอยู่ว่ารัฐต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงประโยชน์สาธารณะสุทธิที่ได้จากการเวนคืนเพื่อ TOD จากการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนดังกล่าว แนวทางการค้นหาและพิสูจน์ทราบถึงประโยชน์สาธารณะสุทธิดังกล่าวพิเคราะห์จากการประมาณการผลรวมของ (1) ประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับเป็นการทั่วไป รวมกับ (2) ประโยชน์อื่นใดที่อาจมีเอกชนบางกลุ่มได้รับจากการเวนคืนโดยมิได้มีลักษณะในเชิงธุรกิจ และ (3) ประโยชน์ใด ๆ ที่เอกชนได้รับในลักษณะเพื่อการพาณิชย์และธุรกิจ หักออกด้วยสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนที่เสียไปเพราะถูกเวนคืนจากการทำ TOD ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD รวมถึงหลักการได้สัดส่วน ในการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า (ก) ประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนทั่วไป ต้องมากกว่าสิทธิในทางทรัพย์สินที่เสียไป และ (ข) ประโยชน์นั้นต้องมากกว่าประโยชน์ที่เอกชนจะได้รับในลักษณะเป็นการพาณิชย์ นอกจากนั้น ยังต้องปรากฏด้วยว่า (ค) การนำทรัพย์สินไปใช้ดำเนินโครงการต้องสอดรับกับหลักการของ TOD มิใช่มาจากการพัฒนาที่ไร้แบบแผนหรือจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อให้ลดทอนความเสี่ยงด้านการลุแก่อำนาจและในขณะเดียวกันก็พิทักษ์สิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชนในประการที่หาจุดสมดุลกับประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD นั่นเอง

6.3 วิธีการวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนโดยรอบสถานีรถไฟฟ้า

6.3.1 ขั้นตอนที่หนึ่ง: การประมวลผลข้อพิจารณาความเหมาะสมรายด้าน

แม้จะพัฒนาแนวทางการวิเคราะห์พิจารณาเงื่อนไขของการเวนคืนและการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าของไทยได้ แต่รายละเอียดดังกล่าวมีความเป็นนามธรรม

พอสมควร กรณีจึงต้องมีการประเมินข้อเท็จจริง คุณค่า ตลอดจนสถิติทั้งหลายให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ในการนี้ขอเสนอแนวทางประเมินเบื้องต้น 3 ด้าน สำหรับใช้พิจารณาประกอบเรื่องขอบวัตถุประสงค์ทั้งในแง่ประโยชน์สาธารณะและในเรื่องการตีความคำว่ากิจการรถไฟฟ้า[87] ดังนี้

(ก) ด้านความเหมาะสมของข้อกฎหมายสำหรับการพัฒนาโครงการตามแนวทาง TOD ปัจจัยการประเมินนี้เน้นเกณฑ์ทางกฎหมายในการพัฒนาพื้นที่ TOD ในเชิงเนื้อหาโดยเฉพาะข้อกฎหมายว่าด้วยผังเมืองและควบคุมอาคารที่สำคัญ[88] ทั้งนี้ เป้าหมายในการพิจารณาสำหรับปัจจัยด้านนี้คือบรรดากฎเกณฑ์ข้างต้นนั้นจะต้องส่งเสริมการพัฒนาตามแนวทาง TOD การส่งเสริมความสะดวกในการเดินเท้า ตลอดจนต่อการใช้พื้นที่ในอาคารรวมหรืออาคารขนาดใหญ่[89] ซึ่งมีตัวชี้วัดรวม 5 ตัวชี้วัด โดยเกณฑ์ผ่านอยู่ที่การต้องผ่านทุกตัวชี้วัดตามรายละเอียด ดังนี้

ลำดับ	ตัวชี้วัด	แนวทางการประเมิน (ผ่าน/ไม่ผ่าน)
1	ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กฎหมายอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย	ตั้งอยู่ในพื้นที่สร้างที่อยู่อาศัยได้ตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556
2	ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กฎหมายอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงได้ และมีอยู่ในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของกิจกรรมที่อยู่อาศัยสูง	เป็นพื้นที่สร้างที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงได้ โดยมี FAR อย่างน้อย 6 ในเขตพื้นที่อยู่อาศัย และอย่างน้อย 8 ในเขตพื้นที่พาณิชยกรรมตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556
3	ไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีเกณฑ์เรียกร้องจำนวนที่จอดรถขั้นต่ำมากกว่าพื้นที่อื่นอย่างมีนัยสำคัญ	ไม่เกินไปกว่าเกณฑ์กฎกระทรวงฉบับที่ 7 ออกตามความในพ.ร.บ.ควบคุมอาคารฯ
4	ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีมาตรการทางผังเมืองและควบคุมอาคารใดส่งเสริมพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนเป็นกรณีพิเศษ	ต้องมีมาตรการส่งเสริมพิเศษปรากฏในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556
สรุป	เกณฑ์ที่นับว่าพื้นที่โครงการมีความเหมาะสมทางกฎหมายในการพัฒนาแบบ TOD	ต้องผ่านทุกตัวชี้วัดข้างต้น (ร้อยละ 100)

(ข) ด้านความเหมาะสมของสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ ตัวชี้วัดด้านนี้เป็นเรื่องศักยภาพของทำเลที่ตั้งอันมีนัยสำคัญมากกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี

[87] ด้วยเนื้อที่จำกัด ผู้วิจัยจึงไม่ได้ลงรายละเอียดหรืออธิบายลงรายละเอียด ซึ่งในส่วนดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้จากงานวิจัยฉบับเต็ม ทั้งนี้ มีข้อควรต้องอธิบายเพิ่มเติมว่าเกณฑ์ตามแต่ละด้านดังกล่าวจะวัดโดยคร่าวว่าผ่าน/ไม่ผ่าน เป็นหลักในความเป็นจริงยังมีข้อเท็จจริง เกณฑ์ และดัชนีชี้วัดที่อื่นอันสมควรนำไปพัฒนาเสริมความละเอียดแนวทางวิเคราะห์ตามงานวิจัยนี้เพิ่มเติมต่อไปในอนาคต.

[88] ดู James Daisa, 'Traffic, Parking, and Transit-Oriented Development' in Hank Dittmar and Gloria Ohland (eds) *The New Transit Town: Best Practices In Transit-Oriented Development* (Island Press 2003) 126; Ellen Greenberg (เชิงอรรถ 9) 56-59.

[89] Ellen Greenberg (เชิงอรรถ 9) 64.

รถไฟฟ้าตามแนวคิด TOD[90] โดยสภาพจึงเป็นการเน้นไปที่พรมแดนของศาสตร์ด้านสถาปัตยกรรมผังเมืองตลอดจนด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อพิจารณาว่าพื้นที่อยู่ในทำเลใดและเหมาะสมกับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าหรือไม่ สำหรับปัจจัยด้านนี้ มีด้วยกัน 6 ตัวชี้วัดด้วยกัน โดยผู้วิจัยตั้งเกณฑ์การประเมินไว้ว่าจะต้องผ่านอย่างน้อยร้อยละ 80 คืออย่างน้อย 5 ตัวชี้วัดด้วยกัน และยังต้องผ่านในดัชนีชี้วัดแรกเรื่องระยะห่างขนส่งมวลชนที่ถือเป็นหัวใจสำคัญของหลักการพัฒนาแบบ TOD ซึ่งรายละเอียดแยกดัชนีมีดังนี้

ลำดับ	ตัวชี้วัด	แนวทางการประเมิน (ผ่าน/ไม่ผ่าน)
1	มีระยะห่างจากขนส่งมวลชนไม่มาก อยู่ในระยะเดินได้	ห่างจากสถานีรถไฟฟ้าไม่เกิน 500 เมตร (ถ้าเกินกว่า 800 เมตร ให้ถือว่าไม่ผ่านทุกตัวชี้วัดทันที)
2	รูปแบบขนส่งมวลชนมีความหลากหลาย	มีรูปแบบระบบขนส่งมวลชนมีความหลากหลายเป็นทางเลือกให้ผู้สัญจรและเปลี่ยนถ่ายการเดินทางในละแวกสถานีรถไฟฟ้า
3	สภาพจราจรเอื้อต่อการพัฒนาตามแนวคิด TOD	จราจรทางบกมีความหนาแน่นหรือติดขัด
4	กิจกรรมในพื้นที่มีความหลากหลาย	การใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายและตามสภาพความเป็นจริงมีความหลากหลาย
5	ระบบขนส่งมวลชนโดยเฉพาะระบบรางในพื้นที่มีประสิทธิภาพ	มีระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการขนส่งทางราง อันเป็นการจูงใจให้มีผู้มาใช้บริการ
สรุป	สรุปเกณฑ์การผ่านในด้านสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่	ต้องผ่านอย่างน้อย 5 จาก 6 ดัชนี (ร้อยละ 80)

(ค) ด้านความเหมาะสมของการใช้ทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ปัจจัยนี้พิจารณาการใช้ทรัพย์จากการเวนคืนว่าเหมาะสมตามแนวทาง TOD หรือไม่ ซึ่งประกอบไปด้วย 5 ตัวชี้วัด ซึ่งจะต้องต้องผ่านอย่างน้อยร้อยละ 80 คิดเป็น 4 ตัวชี้วัด คือ

ลำดับ	ตัวชี้วัด	แนวทางการประเมิน (ผ่าน/ไม่ผ่าน)
1	การสร้างโครงการที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงตามที่ผังเมืองรวมอนุญาตอย่างเต็มศักยภาพ	มีการสร้างโครงการที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงตามที่ผังเมืองรวมอนุญาต

[90] ดู เพิ่งอ้าง 59; Hank Dittmar and Shelley Poticha (เชิงอรรถ 3) 22-23.

ลำดับ	ตัวชี้วัด	แนวทางการประเมิน (ผ่าน/ไม่ผ่าน)
2	การใช้ประโยชน์จากกลไกหรือสิทธิพิเศษตามกฎหมายผังเมืองในบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชน	มีการใช้ประโยชน์จากกลไกหรือสิทธิพิเศษตามกฎหมายผังเมืองในบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชนอย่างใดอย่างหนึ่ง
3	การก่อสร้างสถานที่จอดรถให้มีจำนวนที่จอดรถไม่สูงเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดมาก	เกินกว่าจำนวนมาตรฐานขั้นต่ำกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารไว้ไม่เกินร้อยละ 10 แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินร้อยละ 50 ของจำนวนยูนิตในโครงการ
4	การใช้ที่ดินที่เวนคืนของโครงการไม่มีผลทำให้กรรมสิทธิ์หลุดไปจากรัฐ	การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้พัฒนาที่อยู่อาศัยของเอกชนไม่ถึงกับเป็นการที่รัฐสูญเสียกรรมสิทธิ์ไป
5	การกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ดินที่เวนคืนมีการคำนึงถึงหลักการพัฒนาตามแนวคิด TOD	เนื้อหาข้อตกลงในการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่เวนคืนมาเพื่อใช้พัฒนาที่อยู่อาศัยของเอกชนต้องมีการคำนึงถึงหลักการ TOD
สรุป	เกณฑ์การผ่านด้านความเหมาะสมของการใช้ทรัพย์ที่ถูกเวนคืน	ต้องผ่านอย่างน้อย 4 จาก 5 ดัชนี (ร้อยละ 80)

6.3.2 ขั้นตอนที่สอง : การนำผลลัพธ์การพิจารณารายด้านมาใช้ตอบคำถามสำคัญ

ขั้นตอนถัดมาจะนำผลประเมินในขั้นตอนแรกมาวิเคราะห์ตอบคำถามการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ารวม 4 คำถาม เพื่อให้มั่นใจว่าการใช้ประโยชน์เช่นว่านั้นเกิดประโยชน์สาธารณะอันได้สัดส่วนและเป็นไปตามหลักการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ตามแนวทางวิเคราะห์ในข้อ 6.2 กล่าวคือ (ก) มีประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นหรือไม่จากการนำทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไปพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า (ข) ประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นมีมากกว่าประโยชน์ของเอกชนอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะประโยชน์ที่เป็นไปในเชิงธุรกิจหรือพาณิชยกรรมโดยแท้ (ค) ประโยชน์สาธารณะรวมถึงประโยชน์ทั้งหมดที่เอกชนจะได้รับได้สัดส่วนกับสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชนที่ต้องเสียไปเพราะถูกเวนคืนหรือไม่ (ง) การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นสอดรับกับ TOD หรือไม่ตลอดจนสามารถพัฒนาเพื่อเพิ่มประโยชน์สาธารณะได้อีกหรือไม่

6.3.3 ขั้นตอนที่สาม: การสรุปแนวทางวิเคราะห์การตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ขั้นตอนนี้นำเอาข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ในสองขั้นตอนก่อนหน้ามาพิเคราะห์ประกอบกันมาวิเคราะห์ว่าโครงการที่อยู่อาศัยเอกชนตามข้อเท็จจริงเป็นไปเพื่อกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าหรือไม่ หรือมีข้อเสนออื่นใดเพื่อที่จะเพิ่มประโยชน์สาธารณะซึ่งจะเป็นการจัดสมดุลระหว่างประโยชน์ได้เสียของสังคมและเอกชนให้มากขึ้นได้หรือไม่

7. บทวิเคราะห์คดีแอชตัน อโศก

7.1 สรุปย่อประเด็นเวนคืนในคดีแอชตัน อโศก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 ประชุมใหญ่)

เนื้อหาบทนี้เน้นตอบคำถามวิจัยข้อที่ 3 ด้วยการเน้นพิเคราะห์ประเด็นการเวนคืนในคดีแอชตัน อโศก ซึ่งมีประเด็นด้านกฎหมายเวนคืนเริ่มจากการที่โครงการประกอบธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์แห่งหนึ่งได้ก่อสร้างโครงการที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นอาคารชุดพักอาศัย ชื่อโครงการว่า แอชตัน อโศก อาคารดังกล่าวนับเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร[91] ซึ่งการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ประเภทนี้อย่างน้อยต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ใน ข้อ 2 วรรคสองที่บัญญัติว่า “สำหรับที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นมากกว่า 30,000 ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า 12.00 เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18.00 เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นทีมีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า 18.00 เมตร” ปัญหาคือทางเข้า – ออกของที่ดินแปลงที่ใช้ก่อสร้างโครงการนี้เพื่อออกไปสู่ถนนอโศกมนตรีซึ่งเป็นถนนสาธารณะตามนัยกฎกระทรวงข้างต้นนั้นมีความกว้างที่ไม่ถึงเกณฑ์ 12 เมตร ทางโครงการจึงได้ตกลงกับการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เพื่อย้ายทางจำเป็นในพื้นที่เดิมขนาดกว้าง 6.4 เมตร ประกอบกับการขอใช้ที่ดินของรฟม. เพิ่มเติม อีก 6.6 เมตร รวมกว้าง 13 เมตร ให้สอดคล้องกับกฎกระทรวง[92] อย่างไรก็ดี ที่ดินของรฟม. ส่วนนี้มาจากการเวนคืนเพื่อก่อสร้างทางพิเศษเพื่อใช้ทำสถานีรถไฟฟ้าใต้ดิน ทั้งนี้ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนเพื่อก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานครฯ ก่อนที่กิจการรถไฟฟ้าจะแยกออกมาจากกทพ. ในปี พ.ศ. 2535 ไปยังองค์กรใหม่คือ รฟม. ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535 ก่อนจะมีการตราพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยในปี 2543 ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งมีการกำหนดเอาไว้ว่ารฟม. นั้นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนิน “กิจการรถไฟฟ้า” ซึ่งตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติกิจการรถไฟฟ้าไว้ว่า “การจัดสร้าง ขยาย บูรณะ ปรับปรุง ซ่อมแซม และบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้า การเดินรถไฟฟ้า การจัดให้มีสถานที่จอดรถ การให้บริการ การอำนวยความสะดวก และการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการดังกล่าว” กรณีจึงมีประเด็นว่าข้อตกลงดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า เมื่อรฟม. มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องนำที่ดินจากการเวนคืนไปใช้ตาม

---

[91] พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

[92] ทั้งนี้ การทำข้อตกลงนี้มีการจัดทำข้อสงวนสิทธิ์อนุญาตตามใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นทางผ่าน เลขที่ รฟม. 012/1135 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2557 อ้างอิงจาก ประกาศการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดประเภทการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวชนแห่งประเทศไทยเป็นทางผ่าน ลงวันที่ 26 กันยายน 2556 ซึ่งถัดมา รฟม. มีหนังสือที่ รฟม 012/936 ลงวันที่ 25 เมษายน 2559 เรื่องการรับชำระราคาค่าทดแทน โดยให้มีการก่อสร้างอาคารจอดรถพร้อมพื้นที่ใช้สอยมูลค่าไม่ต่ำกว่าราคาตามที่กำหนดไว้ข้างต้น.

วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษในระยะเริ่มแรกตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนไปใช้เพื่อกิจการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรก ฉะนั้น การอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินเป็นทางเข้าออกถนนอโศกมนตรีเพื่อให้สามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารตามข้อเท็จจริงนั้นเป็นประโยชน์แก่กิจการของเอกชนเจ้าของโครงการ มิใช่เป็นเพื่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืนและประโยชน์ของ รฟม. ฉะนั้น การอนุญาตตามข้อเท็จจริงจึงไม่อาจกระทำได้

7.2 ผลการปรับใช้แนวทางวิเคราะห์ขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้า

7.2.1 ขั้นตอนที่หนึ่ง : พิจารณาความเหมาะสมรายด้าน

เนื้อหาส่วนนี้นำแนวทางพิเคราะห์การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปใช้พัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนมาพิจารณากับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน อโศก ซึ่งพบว่าโครงการฯ ผ่านการประเมินทุกด้าน แต่มีเหตุควรต้องปรับปรุงดัชนีชี้วัดย่อยที่ไม่ผ่านอยู่ 1 ข้อ ในส่วนเงื่อนไขการใช้ทรัพย์สิน เพราะจากจากข้อตกลงในข้อเท็จจริงไม่ปรากฏเลยว่าทั้งในขั้นตอนการดำเนินการตลอดจนเนื้อหาของข้อตกลงการใช้ที่ดินที่เวนคืนมีการพิจารณาหรือส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ตามกรอบ TOD ซึ่งแนวทางปรับปรุงนี้จะอธิบายต่อในหัวข้อ 7.3.4 ดังจะได้อธิบายเพิ่มเติมต่อไปนี้[93]

(ก) ด้านปัจจัยความเหมาะสมของข้อกฎหมายสำหรับการพัฒนาโครงการตามแนวทาง TOD

ลำดับ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ผ่าน	ข้อเท็จจริง	ผลประเมิน
1	ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กฎหมายอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย	ตั้งอยู่ในพื้นที่สร้างที่อยู่อาศัยได้ตามผังเมืองรวม	อยู่พื้นที่พาณิชยกรรมระดับ 5 (พ.5) ซึ่งสร้างอาคารที่อยู่อาศัยรวมได้ไม่ถูกจำกัดตามข้อ 22 กฎกระทรวงฯ	ผ่าน
2	ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กฎหมายอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงได้ และมีอยู่ในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของกิจกรรมที่อยู่อาศัยสูง	เป็นพื้นที่สร้างที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงได้ โดยมี FAR อย่างน้อย 6 ในเขตพื้นที่อยู่อาศัย และอย่างน้อย 8 ในเขตพื้นที่พาณิชยกรรม ตามผังเมืองรวม	เป็นพื้นที่สร้างที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงได้ โดยไม่ถูกจำกัดตามข้อ 22 กฎกระทรวงฯ และมีอัตราส่วน FAR ที่ 10:1	ผ่าน

[93] ด้วยเนื้อที่จำกัดจึงไม่ได้นำการอธิบายผลการวิเคราะห์ที่แสดงเอาไว้ในงานวิจัยฉบับเต็มมาแสดงโดยละเอียด

ลำดับ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ผ่าน	ข้อเท็จจริง	ผลประเมิน
		กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556		
3	โครงการไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีเกณฑ์เรียกร้องจำนวนที่จอดรถขั้นต่ำมากกว่าพื้นที่อื่นอย่างมีนัยสำคัญ	ไม่เกินไปกว่าเกณฑ์กฎกระทรวงฉบับที่ 7 ออกตามความในพ.ร.บ. ควบคุมอาคารฯ	อยู่ภายใต้เกณฑ์กฎกระทรวงฉบับที่ 7 ออกตามความในพ.ร.บ.ควบคุมอาคารฯ ตามปกติ	ผ่าน
4	มีมาตรการทางผังเมืองและควบคุมอาคารส่งเสริมพื้นที่รอบสถานีเป็นกรณีพิเศษ	ต้องมีมาตรการส่งเสริมพิเศษปรากฏในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556	พอจะมีมาตรการที่บ่งชี้ถึงการสนับสนุนอยู่บ้าง	ผ่าน
สรุป	สรุปเกณฑ์ที่นับว่าพื้นที่โครงการมีความเหมาะสมทางกฎหมายในการพัฒนาตามแนวทาง TOD	ต้องผ่านทุกตัวชี้วัด	ผ่านทุกตัวชี้วัด	**ผ่าน**

(ข) ข้อพิจารณาด้านสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและรูปแบบขนส่งมวลชนในพื้นที่

ลำดับ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ผ่าน	ข้อเท็จจริง	ผลประเมิน
1	มีระยะห่างจากขนส่งมวลชนไม่มาก อยู่ในระยะเดินได้	ไม่เกิน 500 เมตร (แต่ถ้าเกินกว่า 800 เมตร ให้ถือว่าไม่ผ่านทุกตัวชี้วัดทันที)	ตั้งอยู่ใน 30 เมตร จากสถานี MRT สุขุมวิท และ 350 เมตรจากสถานี BTS อโศก	ผ่าน
2	รูปแบบขนส่งมวลชนมีความหลากหลาย	มีรูปแบบระบบขนส่งมวลชนหลากหลาย เป็นทางเลือกสำหรับการสัญจรและเปลี่ยนถ่ายการเดินทางในละแวกสถานีรถไฟฟ้า	มีทั้งรถไฟฟ้าสองสาย รถเมล์หลายสาย จักรยานยนต์รับจ้าง	ผ่าน
3	มีสภาพจราจรเอื้อต่อการพัฒนาตามแนวคิด TOD	จราจรทางบกมีความหนาแน่นหรือติดขัด	จราจรหนาแน่นและติดขัดอย่างมาก	ผ่าน

ลำดับ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ผ่าน	ข้อเท็จจริง	ผลประเมิน
4	กิจกรรมในพื้นที่มีความหลากหลาย	การใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งที่มีการอนุญาตให้กระทำได้ และตามสภาพความเป็นจริงมีความหลากหลาย	อนุมานจากการเทียบอาคารโดยรอบได้ว่ามีการใช้ประโยชน์หลากหลาย	ผ่าน
5	ระบบขนส่งมวลชนโดยเฉพาะระบบรางในพื้นที่มีประสิทธิภาพ	มีระบบขนส่งมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการขนส่งทางราง เพื่อจูงใจให้มีผู้มาใช้บริการ	ระบบรถไฟฟ้าทั้งสองสายโดยรอบเป็นรถไฟฟ้าในเมืองที่มีรอบถี่ค่อนข้างสูง	ผ่าน
6	บริเวณพื้นที่โครงการนั้นเป็นพื้นที่ที่คนเดินเท้าสามารถสัญจรด้วยการเดินเท้าอย่างสะดวก	เป็นพื้นที่สนับสนุนการเดินทางเท้า	อยู่ใกล้ถนนใหญ่และถนนหัวมุม ทั้งยังมีฟุตบาธที่ใช้เดินเท้าได้	ผ่าน

(ค) ข้อพิจารณาด้านความเหมาะสมการใช้ประโยชน์ในทรัพย์ที่เวนคืน

ลำดับ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ผ่าน	ข้อเท็จจริง	ประเมินผล
1	การสร้างโครงการที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงตามที่ผังเมืองรวมอนุญาตอย่างเต็มศักยภาพ	มีการสร้างโครงการที่อยู่อาศัยความหนาแน่นสูงตามที่ผังเมืองรวมอนุญาต	โครงการที่อยู่อาศัยรวมขนาดใหญ่เนื้อที่ 54,780.14 ตร.ม. คิดเป็น FAR 11.9	ผ่าน
2	การใช้ประโยชน์จากกลไกหรือสิทธิพิเศษตามกฎหมายผังเมืองในบริเวณรอบสถานีขนส่งมวลชน	มีการใช้ประโยชน์จากกลไกหรือสิทธิพิเศษตามกฎหมายผังเมืองในบริเวณรอบสถานีอย่างใดอย่างหนึ่ง	มีการก่อสร้างอาคารเต็มค่า FAR ที่ได้ขอ Bonus สอดรับกับความมุ่งหมายของการกำหนดพื้นที่ พ.5	ผ่าน
3	การก่อสร้างสถานที่จอดรถให้มีจำนวนที่จอดรถไม่สูงเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กฎกระทรวงกำหนดมาก	เกินจำนวนมาตรฐานขั้นต่ำในกฎกระทรวงไม่เกินร้อยละ 10 แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินร้อยละ 50 ของจำนวนยูนิตในโครงการ	มีที่จอดรถ 371 คัน ตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 47.38 ของจำนวนยูนิตทั้งหมด	ผ่าน

ลำดับ	ตัวชี้วัด	เกณฑ์ผ่าน	ข้อเท็จจริง	ประเมินผล
4	การใช้งานไม่ก่อให้เกิดการเสียกรรมสิทธิ์ไป	การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปใช้พัฒนาที่อยู่อาศัยของเอกชนไม่ทำให้รัฐสูญเสียกรรมสิทธิ์ไป	ข้อตกลงไม่ได้มีผลพรากกรรมสิทธิ์ไปจากรัฐ	ผ่าน
5	เงื่อนไขการใช้ทรัพย์สินมีการพิจารณาถึงหลักการพัฒนาตามแนวคิด TOD	เนื้อหาข้อตกลงการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินที่เวนคืนเพื่อใช้พัฒนาที่อยู่อาศัยของเอกชนต้องคำนึงถึงหลักการ TOD	ข้อตกลงใช้ที่ดินที่เวนคืนไม่ปรากฏเนื้อหา TOD	***ไม่ผ่าน***
สรุป	สรุปเกณฑ์ด้านความเหมาะสมของการใช้ทรัพย์ที่ถูกเวนคืน	ต้องผ่าน 4 จาก 5 ดัชนี	ผ่าน 4 จาก 5 ดัชนี	**ผ่านแต่มีข้อควรปรับปรุง**

7.2.2 ขั้นตอนที่สอง : การนำผลลัพธ์จากการพิจารณาราบด้านมาใช้ตอบ 4 คำถามสำคัญ

(ก) คำถามแรก : มีประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นหรือไม่จากการนำทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนไปพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้า เมื่อผลของการประเมินข้างต้นทำให้เห็นว่าลักษณะของโครงการแอชตัน อโศก เหมาะสมกับการพัฒนาตามแนวคิด TOD และยังมีประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นได้มากตามแนวคิดดังกล่าวในบริบทของพื้นที่ย่านอโศกตามที่พิพาท ด้วยเหตุดังกล่าวจึงนับได้ว่าการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์เป็นทางเข้าออกโครงการเพื่อให้มีการก่อสร้างอาคารอยู่อาศัยขนาดใหญ่ได้นั้นย่อมเป็นกิจการที่นับว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ และเป็น “กิจการที่เกี่ยวเนื่องกับการเดินรถไฟฟ้า” ซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

(ข) คำถามที่สอง : ประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นมีมากกว่าประโยชน์ของเอกชนอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะประโยชน์ที่เป็นไปในเชิงธุรกิจหรือพาณิชยกรรมโดยแท้ กรณีนี้พบว่าแม้เอกชนเจ้าของโครงการรวมถึงผู้อยู่อาศัยจะได้รับประโยชน์เชิงธุรกิจตลอดจนความสะดวกสบายยิ่งกว่าสาธารณชนทั่วไป แต่เมื่อเทียบกับประโยชน์สาธารณะจากการวิเคราะห์คำถามข้อแรกซึ่งจะตกแก่ผู้สัญจรรถไฟฟ้า เศรษฐกิจชุมชน ผลดีจากสิ่งแวดล้อมและสุขภาพรวมถึงการมีทางเลือกในการเดินทางที่เพิ่มขึ้นของประชาชน ผู้วิจัยเห็นว่าประโยชน์สาธารณะนั้นมีสัดส่วนที่มากกว่าอย่างมีนัยสำคัญ

(ค) คำถามที่สาม : ประโยชน์สาธารณะรวมถึงประโยชน์ทั้งหมดที่เอกชนต่าง ๆ จะได้รับนั้นได้สัดส่วนกับสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชนที่ต้องเสียไปเพราะถูกเวนคืนหรือไม่ เมื่อเทียบสิทธิโดยพิจารณาถึงพื้นที่ที่ถูกเวนคืนเป็นเพียงของเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นนิติบุคคลบางส่วน เมื่อหลายสิบปีก่อนเพียงไม่กี่แปลง อีกทั้งพื้นที่ที่นำไปใช้เป็นเพียงเขตทางเข้าออกราว 6 เมตร ซึ่งนับว่าพื้นที่ส่วนน้อยที่เหลือจากการเวนคืน แต่ผลจากการดำเนินการโครงการตามแนวทาง TOD อาจจะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะมากมาย ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการใช้ที่ดินที่เวนคืนในคดีแอชตัน อโศก ได้สัดส่วนแล้ว

(ง) คำถามที่สี่ : การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นสอดรับกับ TOD หรือไม่ ตลอดจนสามารถพัฒนาเพื่อเพิ่มประโยชน์สาธารณะได้อีกหรือไม่ ข้อตกลงที่ รฟม. กระทำกับบริษัท อ. ยังมีช่องทางความเป็นไปได้อีกมากที่จะขับเน้นประโยชน์สาธารณะให้ตกแก่สังคมและสอดคล้องกับแนวทาง TOD มากขึ้น ตัวอย่างทางแก้หนึ่งคือการแก้ไขข้อตกลงด้วยการเพิ่มความเป็น “พื้นที่สาธารณะ” ของที่ดินจากการเวนคืนให้มากกว่าเป็นเพียงพื้นที่เดินเท้า พื้นที่จอดรถ หรือพื้นที่สำหรับผู้อยู่อาศัยในโครงการ รวมถึงการเพิ่มศักยภาพการเชื่อมต่อขนส่งมวลชนตามแนวทาง TOD ในรัศมี 500 เมตร อาทิ การให้สาธารณชนสามารถใช้ทางเดินที่มาจากการเวนคืนเข้าไปในอาคารเพื่อเชื่อมต่อกับซอยสุขุมวิท ซอย 19 แยก 2 อันเป็นการเชื่อมซอยตันและลดระยะซุปเปอร์บล็อกของถนน[94] ในลักษณะเป็นพื้นที่สาธารณะของเอกชน (privately owned public spaces: POPS)[95] ทั้งนี้ อาจกำหนดเวลาเปิดปิดในยามวิกาลเพื่อความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวของลูกบ้าน ตลอดจนการพิจารณานำเงินที่ได้จากข้อตกลงไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างเพื่อสนับสนุนการพัฒนาตามกรอบ TOD ในพื้นที่หรือนำไปเป็นกองทุนค่าโดยสารรถไฟฟ้า 20 บาท ตลอดสายหรือใช้ปรับปรุงระบบขนส่งมวลชน

7.2.3 ขั้นตอนที่สาม : การสรุปแนวทางวิเคราะห์

จากการพิจารณารายรายด้านร่วมกับพิเคราะห์คำถามสำคัญข้างต้นสรุปได้ว่าการเวนคืนการนำที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปใช้เป็นส่วนหนึ่งของทางเข้าออกอาคารแอชตัน อโศก เป็นการดำเนินการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ดังกล่าวในฐานะกิจการอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 เพราะเป็นการที่พอรับฟังได้ว่าการใช้ที่ดินส่วนน้อยจากการเวนคืนดังกล่าวตามข้อตกลงที่กระทำกับรฟม.นั้นนำไปใช้ในโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนที่มีศักยภาพเหมาะสมกับการพัฒนาตามแนวทาง TOD ซึ่งแม้จะมีประโยชน์เฉพาะตกแก่เอกชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด แต่ก็ประโยชน์สาธารณะเกลื่อนกลืนเจือสมซึ่งเกิดขึ้นได้เป็นปกติในบริบทการพัฒนาเมืองอยู่ และเมื่อเทียบประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ได้เสียของเอกชนโดยเฉพาะกับสิทธิ

---

[94] สอดคล้องกับ FAR Bonus ที่กำลังพิจารณาใหม่ของกรุงเทพฯ ดู The Standard Team ‘รู้จัก ‘FAR Bonus’ ข้อแลกเปลี่ยนเมื่อได้พื้นที่เพิ่มในผังเมืองใหม่’ (The Standard, 11 มกราคม 2567) <https://thestandard.co/far-bonus/> สืบค้นเมื่อ 19 มีนาคม 2567; ที่จริงจะให้ผลเสมือนเป็นการจัดรูปที่ดินโดยปริยายซึ่งการจัดรูปที่ดินเป็นอีกแนวทางที่ดูเหมือนได้รับการสนับสนุนด้วย ดู ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรรถ 66).

[95] สหรัฐ อกนิษฐศาสตร์ (เชิงอรรถ 28) 10-14.

ที่ประชาชนต้องเสียไปจากการเวนคืนก็เป็นกรณีที่ประโยชน์สาธารณะนั้นได้สัดส่วนเหมาะสมแล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดประโยชน์ตกแก่สาธารณะตามแนวทาง TOD มากขึ้น ควรมีการปรับปรุงข้อตกลงบางส่วนระหว่าง รฟม. และบริษัท อ. ตามที่ได้อธิบายไปข้างต้น รวมถึงการนำไปแก้ไขเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ใช้ประโยชน์ที่ดินจากการเวนคืนรอบสถานีรถไฟฟ้าในอนาคต

7.3 เปรียบเทียบประเด็นและข้อสรุปผลกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 935/2567

ผลวิเคราะห์ข้างต้นต่างกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 935/2567 อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ในขณะที่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตีความขอบวัตถุประสงค์อย่างแคบและเคร่งครัดปฏิเสธการมีอยู่ของประโยชน์สาธารณะเนื่องจากเหตุเพราะผู้ได้รับประโยชน์เป็นเอกชนเป็นสำคัญ เห็นได้ว่ามิได้ให้เหตุผลไปโดยคำนึงถึงหลักการ TOD รวมถึงประโยชน์สาธารณะอันอาจเกิดขึ้นได้จากการพัฒนาดังกล่าว ส่วนความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 935/2567 ที่ออกมาภายหลังดูเหมือนว่าจะมิได้กล่าวถึงประโยชน์สาธารณะโดยตรง แต่เป็นไปในเชิงการอธิบายว่าเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไปจากข้อเท็จจริงในคดีที่มีการก่อสร้างสถานที่จัดให้มีการจอดรถตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว และการดำเนินการเช่นว่านั้นมิได้กระทบต่อวัตถุประสงค์ของการจอดรถดังกล่าว กรณีจึงสามารถนำที่ดินที่เหลือไปดำเนินการอนุญาตให้ใช้ทางได้ มิได้ให้เหตุผลไกลถึงขั้นวิเคราะห์การพัฒนาตามแนวคิด TOD ในลักษณะที่คาบเกี่ยวกับกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า รวมถึงการชั่งน้ำหนักตามหลักความได้สัดส่วน ซึ่งในภาพรวมสรุปเปรียบเทียบแยกประเด็นได้ดังปรากฏนี้

ลำดับ	ประเด็นคดี (เฉพาะเวนคืน)	คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566	ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 953/2567	การใช้แนวทางวิเคราะห์ตามงานวิจัย
1	**ความเป็นประโยชน์สาธารณะของโครงการ**	ไม่ได้ตัดสินเกี่ยวกับความเป็นประโยชน์สาธารณะชัดเจน แต่ตัดสินความไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการได้รับประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือเอกชนบางกลุ่ม โดยไม่ได้ตัดสินถึงประโยชน์สาธารณะที่อาจปะปนแทรกซึมมาได้	ไม่ได้ตัดสินชัดเจน โดยตัวชี้วัดอยู่ที่มีการใช้ประโยชน์สาธารณะเดิมแล้ว และการใช้ไม่กระทบวัตถุประสงค์การให้บริการจัดให้มีสถานที่จอดรถอันเป็นกิจการเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า	เมื่อโครงการที่อยู่อาศัยแอชตัน อโศก มีลักษณะสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาตามกรอบ TOD กรณีจึงเกิดประโยชน์สาธารณะขึ้นได้จากการพัฒนาเมืองดังกล่าว

ลำดับ	ประเด็นคดี (เฉพาะเวนคืน)	คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566	ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 953/2567	การใช้แนวทางวิเคราะห์ตามงานวิจัย
2	**การได้ประโยชน์ของเอกชน**	ปฏิเสธการได้ประโยชน์ของเอกชน โดยตีความเคร่งครัดว่าเป็นประโยชน์ของเอกชนโดยแท้ จึงไม่นับว่าเป็นกิจการรถไฟฟ้า	ไม่ได้ระบุโดยตรง แต่อนุมานว่ายอมรับได้ภายใต้เงื่อนไขของการใช้ทรัพย์ที่ระบุไปข้างต้น	ยอมรับการที่เอกชนได้ประโยชน์ในบริบทการพัฒนาเมืองที่สอดคล้องกับหลักการ TOD ดังในคดี หากแต่ต้องชั่งประโยชน์ได้เสียตามหลักความได้สัดส่วนอย่างรอบคอบ
3	**ประโยชน์สาธารณะ: กิจการรถไฟฟ้า**	ตีความอย่างแคบว่าเมื่อเป็นประโยชน์ของเอกชนโดยแท้ คือผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์กับผู้อยู่อาศัย จึงไม่นับว่าเป็นกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า	ยอมรับด้วยเหตุที่การใช้ที่ดินมีความเป็นสาธารณะและสอดรับกับวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีสถานที่จอดรถอันเป็นกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้าตามตัวบท	กรณีนี้นับเป็นการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถรถไฟฟ้าโดยตรง เพราะเป็นการก่อสร้างที่อยู่อาศัยรวมขนาดใหญ่ที่สอดรับกับแนวทางการพัฒนาตามหลัก TOD
4	**การคำนึงถึงความได้สัดส่วน**	ไม่ได้หยิบยกหลักความได้สัดส่วนขึ้นมาวินิจฉัย เพราะตีความปฏิเสธการได้ประโยชน์ของเอกชน	ไม่ได้หยิบยกหลักความได้สัดส่วนขึ้นมาวินิจฉัย เพราะมองว่าทรัพย์สินที่เวนคืนมาได้มีการใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไปเรียบร้อยแล้ว	นำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาอย่างเคร่งครัด โดยเห็นว่าประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นมากกว่าประโยชน์ได้เสียของเอกชน รวมถึงสิทธิในทรัพย์สินที่เอกชนต้องเสียไปเพราะถูกเวนคืน
5	**ผลแห่งคดีและข้อ**	การเวนคืนไม่ชอบด้วยกฎหมาย	การเวนคืนชอบด้วยกฎหมายเพราะสถานการณ์	การเวนคืนชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นไปเพื่อกิจการอัน

ลำดับ	ประเด็นคดี (เฉพาะเวนคืน)	คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566	ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 953/2567	การใช้แนวทางวิเคราะห์ตามงานวิจัย
	เรียกร้องอื่น (ถ้ามี)		เปลี่ยนแปลงไปจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 (ประชุมใหญ่) แต่ทั้งนี้จะต้องใช้งานไม่ให้กระทบต่อวัตถุประสงค์หลักของการเวนคืนเดิม	เป็นประโยชน์สาธารณะ และเกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า ทั้งได้สัดส่วนกับประโยชน์ได้เสียของเอกชน แต่ควรแก้ไขข้อตกลงให้ใช้พื้นที่ ให้เกิดประโยชน์สาธารณะตามแนวทาง TOD ให้สูงที่สุด

8. ข้อค้นพบอื่นจากการพัฒนาและการนำแนวทางวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืนและการใช้ประโยชน์ในที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าไปปรับใช้กับคดีแอชตัน อโศก

เนื้อหาส่วนนี้ตอบคำถามวิจัยข้อสุดท้ายว่าการพัฒนาและการนำแนวทางวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของการเวนคืนและการใช้ประโยชน์ในที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ายังสะท้อนให้เห็นแง่มุมอื่น ๆ ในทางวิชาการ กล่าวคือ ในด้านการตีความกฎหมาย พบว่าการพัฒนาและการนำแนวทางดังกล่าวไปปรับใช้ในคดีแอชตัน อโศก ช่วยสะท้อนให้เห็นการตีความที่แคบและเคร่งครัดยิ่งสอดรับกับแนวทางการตีความในอดีตรวมถึงแนวทางก่อนปี พ.ศ. 2559 และแม้ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 935/2567 จะช่วยคลี่คลายสถานการณ์ลงบ้างแต่ก็แก้ปัญหาเฉพาะกรณีเท่านั้น นอกจากนี้การวิเคราะห์คดีแอชตัน อโศกยังชี้ให้เห็นถึงปัญหาและผลสืบเนื่องจากการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนโดยเฉพาะในรูปค่าเสียโอกาสจากประโยชน์สาธารณะตามแนวทาง TOD ที่อธิบายไป[96] อย่างไรก็ตาม แนวทางวิเคราะห์ตามงานวิจัยนี้ในอีกทางหนึ่งก็ทำให้เห็นถึงโอกาสในการปรับเปลี่ยนแนวทางการตีความขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าที่ศาลและนักกฎหมายสามารถนำแนวทางข้างต้นนี้ไปประยุกต์ต่อยอดประกอบการใช้ดุลพินิจพิเคราะห์เงื่อนไขการเวนคืน “เพื่อกิจการรถไฟฟ้า” และ “เพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ” ในข้อเท็จจริงทำนองเดียวกับคดีแอชตัน อโศก หรือในกรณีอื่นตามสมควร เพื่อเพิ่มความลุ่มลึกในการตีความและ

[96] รวมถึงปัญหาเฉพาะคดีอื่นโดยเฉพาะปัญหาการสิ้นสุดลงของทางจำเป็นเดิมซึ่งยังไม่มีผู้โต้แย้งในขณะนี้และอยู่นอกขอบเขตงานวิจัยฉบับนี้

ไม่รีบด่วนตัดสินจากการมีประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ของเอกชนมาเกี่ยวข้อง มากกว่าการพิเคราะห์จากถ้อยคำตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดในลักษณะที่เป็นการกีดกันปฏิเสธประโยชน์ได้เสียของเอกชนที่ปนระคนกับประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นเสียทันที

มากไปกว่านั้น ยังมีแง่คิดในด้านตัวบทกฎหมายรวมถึงงานนิติบัญญัติหลายประการที่ควรจะมีการทบทวนมาตรการและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาเมืองให้เหมาะสมรวมถึงสอดรับกับการพัฒนาตามแนวคิด TOD อาทิ ทำให้เห็นถึงความจำเป็นในการทบทวนนิยามของคำว่า “กิจการรถไฟฟ้า” ที่แม้จะพอตีความได้ว่าการพัฒนาพื้นที่ตามกรอบคิด TOD นับเนื่องได้ว่าเป็นกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการรถไฟฟ้า แต่นิยามดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 อาจจะยังไม่เป็นปัจจุบันกาลนัก นอกจากนี้เสนออีกว่าควรทบทวนการกำหนดขอบอำนาจการเวนคืนให้ยืดหยุ่นและหลากหลายในพระราชบัญญัติการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 แทนที่จะกระจัดกระจายตามกฎหมายเฉพาะ ในการนี้อาจพิจารณากำหนดแนวทางการพัฒนาเมือง TOD ไว้เป็นขอบวัตถุประสงค์การเวนคืนหนึ่ง[97] อย่างที่ปรากฏในต่างประเทศ[98] อันจะช่วยให้เกิดความชัดเจนและโปร่งใสไปในตัว[99] นอกจากนั้น จริงอยู่แม้ประเทศไทยพอมีเครื่องไม้เครื่องมือทางกฎหมายในการพัฒนาเมืองตามกรอบ TOD อยู่บ้างแล้ว แต่ก็ควรพึงมีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ไว้ชัดเจนและเป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้น

9. สรุป

แนวทางการตีความขอบเขตวัตถุประสงค์การเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้าของประเทศไทยเคร่งครัดเกินไปจนอาจไม่เป็นผลดีต่อการจัดสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเวนคืนกับสิทธิทางทรัพย์สินของประชาชนซึ่งทำให้เกิดปัญหาอยู่มาก ความข้อนี้พิสูจน์ได้จากการพัฒนากรอบวิเคราะห์การตีความขอบวัตถุประสงค์การเวนคืนสำหรับการนำที่ดินจากการเวนคืนเพื่อกิจการรถไฟฟ้ามาพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยของเอกชนที่คำนึงถึงแนวคิด TOD ประโยชน์สาธารณะในบริบทการพัฒนาเมือง และหลักความได้สัดส่วน ซึ่งนอกจากแนวทางนี้ช่วยตอกย้ำปัญหาการตีความของไทย โดยเฉพาะเมื่อนำไปปรับกับข้อเท็จจริงในคดีแอชตัน อโศกที่ให้ผลต่างกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 188/2566 (ประชุมใหญ่) และความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 935/2567 แล้ว ยังช่วยชี้ถึงแนวทางการปรับปรุง

---

[97] ดู Shishir Mathur and Aaron Gatdula, 'Review of planning, land use, and zoning barriers to the construction of Transit-oriented developments in the United States' (2023) 12 Case Studies on Transport Policy.

[98] Tennessee Code Section 13-20-701 (2023) ที่ให้อำนาจหน่วยงานด้านเคหะการสามารถดำเนินการ TOD ได้ รวมถึงสามารถเวนคืนเพื่อ TOD เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและสิทธิในที่ดินสำหรับสาธารณูปโภค สาธารณูปการ นอกจากนี้ยังเคยมีศาลในสหรัฐอเมริกาเห็นในทำนองว่าการพัฒนาเมืองตามแนวทาง TOD ด้วยการเวนคืนสามารถกระทำได้ ดู Goldstein v. Pataki, 516 F.3d 50 (2d Cir. 2008); Goldstein v. New York State Urban Development Corp.' (decided May 12, 2009) 879 N.Y.S.2d 524 (App. Div. 2d Dep't 2009), affd, 921 N.E.2d 164 (N.Y. 2009).

[99] Shishir Mathur and Aaron Gatdula (เชิงอรรถ 22) 6; John L. Renne, Keith Bartholomew, and Patrick Wontor, ‘Transit-Oriented and Joint Development: Case Studies and Legal Issues’ (Transit Cooperative Research Program’s Legal Research Digest 36 2011).

ตัวบทกฎหมายและการตีความในอนาคตเพื่อให้กรอบการเวนคืนครอบคลุมประโยชน์สาธารณะที่หลากหลายและได้สมดุลขึ้นด้วย

หมายเหตุเกี่ยวกับส่วนได้เสีย : งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มิได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนในคดีตลอดจนหน่วยงานอื่นใด ทั้งนี้ ผู้ให้ทุนไม่จำต้องเห็นพ้องกับงานวิจัยฉบับนี้ด้วย