

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการให้สัมปทานสร้างทางยกระดับเหนือ
คลองแสนแสบ คลองมหานาค และคลองตัน

กรมทางหลวง ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๖๐๖/๑๕๑๔๔ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ รับทราบข้อเสนอของคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาสร้างทางยกระดับเหนือคลองและพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและที่สาธารณะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งให้กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างทางยกระดับเหนือคลองแสนแสบ คลองมหานาค และคลองตัน โดยมี กรุงเทพมหานคร การทางพิเศษแห่งประเทศไทย กรมโยธาธิการ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ให้การสนับสนุนและร่วมมือแก่กรมทางหลวงจนกว่าการก่อสร้างทางยกระดับเหนือคลองดังกล่าวจะแล้วเสร็จ กระทรวงคมนาคมจึงได้มีคำสั่ง ที่ ๑๐๐/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๓ แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานโครงการก่อสร้างทางยกระดับเหนือคลองแสนแสบ คลองมหานาค และคลองตัน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง กรมอัยการ และเจ้าหน้าที่กรมทางหลวง โดยมีอธิบดีกรมทางหลวงเป็นประธานกรรมการมีหน้าที่พิจารณาคุณสมบัติและข้อเสนอขอลงทุนเพื่อคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมที่จะให้สัมปทานแล้วรายงานกระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในการทำสัญญา

กรมทางหลวงได้ดำเนินการจัดทำเอกสารข้อกำหนดข้อเสนอขอลงทุนและประกาศเชิญชวนให้นิติบุคคลผู้สนใจยื่นข้อเสนอขอลงทุนโครงการก่อสร้างทางยกระดับเหนือคลองแสนแสบ คลองมหานาค และคลองตัน เมื่อครบกำหนดยื่นข้อเสนอขอลงทุนปรากฏว่ามีผู้เสนอเพียงรายเดียว คือ บริษัทกรุงเทพระบบการคมนาคมและขนส่ง จำกัด

คณะกรรมการดำเนินการฯ ได้พิจารณาข้อเสนอขอลงทุนของบริษัทกรุงเทพระบบการคมนาคมและขนส่ง จำกัด และได้สรุปความเห็นในการพิจารณาเพื่อให้สัมปทานตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๕๓๓ มีแนวทางพิจารณาได้ ๒ ประการคือ

ประการแรก เป็นกรณีที่รัฐบาลออกประกาศเชิญชวนให้เอกชนที่สนใจมาลงทุน ดังนั้น เมื่อเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ได้รับสัมปทานจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๕๓๓

ประการที่สอง ตามประกาศเชิญชวนของกรมทางหลวงเป็นการดำเนินการเพื่อคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมในการลงทุน เมื่อได้ผู้ลงทุนที่เหมาะสมแล้วจะต้องให้ผู้ลงทุนดำเนินการยื่นคำร้องขอรับสัมปทานตามพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๕๓๓ ต่อไป

คณะกรรมการดำเนินการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาใน

ข้อกฎหมายภายหลัง สมควรดำเนินการตามความเห็นประการที่สอง

กระทรวงคมนาคมได้พิจารณาข้อเสนอขอลงทุนของบริษัทกรุงเทพระบบการคมนาคมและขนส่ง จำกัด ทั้งคุณสมบัติและข้อเสนอแล้วมีความเห็นว่า น่าเชื่อว่าบริษัทกรุงเทพระบบการคมนาคมและขนส่ง จำกัด สามารถดำเนินงานโครงการฯ ได้ จึงเสนอนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาสร้างทางยกระดับเหนือคลองและพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและที่สาธารณะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไป

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งตามหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๒/๑๔๒๓๐ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๓ ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้เสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๓ ว่าขณะนี้ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการให้เอกชนเสนอรับสัมปทานสร้างทางยกระดับเหนือคลองแสนแสบเสร็จแล้ว ปรากฏว่ามีผู้เสนอเพียงรายเดียว และกระทรวงคมนาคมจะได้นำเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาสร้างถนนเหนือคลองในกรุงเทพมหานครพิจารณาต่อไป แต่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากกรมทางหลวงมีความเห็นว่าบริษัทฯ ที่ได้รับสัมปทานก่อนจะดำเนินการก่อสร้างจะต้องประกาศให้ราษฎรในบริเวณก่อสร้างทราบก่อนว่าจะมีผู้ใดคัดค้านอย่างไร หรือไม่ ทั้งที่บริเวณก่อสร้างมิได้เป็นที่ดินของเอกชน กระทรวงคมนาคมจะได้นำปัญหานี้หารือในข้อกฎหมายกับคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยด่วนต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีลงมติรับทราบ กรมทางหลวงจึงส่งเรื่องมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาในข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงกรมทางหลวง และกรมเจ้าท่า) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน (สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้แทนคณะกรรมการดำเนินงานโครงการก่อสร้างทางยกระดับเหนือคลองแสนแสบ คลองมหานาค และคลองตัน แล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการดำเนินงานโครงการสร้างทางยกระดับเหนือคลองแสนแสบ คลองมหานาค และคลองตัน กรมทางหลวงได้กำหนดข้อเสนอขอลงทุนและประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจยื่นข้อเสนอขอลงทุน ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ยื่นข้อเสนอเพียงรายเดียว คือ บริษัทกรุงเทพระบบการคมนาคมและขนส่ง จำกัด กระทรวงคมนาคมได้พิจารณาคุณสมบัติและข้อเสนอของบริษัทฯ แล้วเห็นว่า น่าเชื่อว่าบริษัทฯ สามารถดำเนินงานโครงการฯ นี้ได้และเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อสร้างทางยกระดับฯ พิจารณาต่อไป ในการชี้แจง ผู้แทนฯ ยืนยันว่าโครงการสร้างทางยกระดับเหนือคลองแสนแสบ คลองมหานาค และคลองตัน ที่จะทำให้ผู้รับสัมปทานดำเนินการนี้ ยังคงรักษาสภาพคลองไว้ตามเดิม ประชาชนใช้สัญจรไปมาได้และไม่กีดขวางทางขึ้นลงริมฝั่งคลอง เจ้าของที่ดินที่อยู่ริมฝั่งคลองยังใช้ทางขึ้นลงได้ตามปกติ อีกทั้งหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องก็ไม่ขัดข้องและยินดีให้การสนับสนุน สำหรับเรื่องภาวะ

แวดล้อมและระบบนิเวศวิทยานั้นกรมทางหลวงจะต้องส่งข้อเสนอของบริษัทฯ ผู้ได้รับคัดเลือกให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจึงเห็นว่าการสร้างทางหลวงดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อการใช้สอยคลองตามปกติของประชาชน

สำหรับปัญหาที่กรมทางหลวงหรือว่าบริษัทฯ ที่ได้รับสัมปทานก่อนจะดำเนินการก่อสร้างจะต้องประกาศให้ราษฎรในบริเวณก่อสร้างทราบก่อนว่าจะมีผู้ใดคัดค้านอย่างไรหรือไม่ ทั้งที่ บริเวณก่อสร้างมิได้เป็นที่ดินของเอกชนนั้น มาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ บัญญัติว่า ในเวลาที่ยื่นเรื่องราวขอรับสัมปทาน ผู้ยื่นเรื่องราวต้องลงแจ้งความในหนังสือพิมพ์รายวันว่าได้ยื่นเรื่องราวไว้และปิดประกาศแจ้งความอย่างเดียวกันตามแนวทางที่ขอสร้างทางหลวงนั้น กับให้มอบแผนผังการสร้าง แผนที่บอกเขตที่ดินโดยชัดเจนและแสดงความสำคัญและสภาพแห่งการที่จะทำไว้ ณ ที่ว่าการฝ่ายปกครองในท้องที่นั้น ๆ ซึ่งจะสร้างทาง การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ยื่นเรื่องราวขอรับสัมปทานกระทำการดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสคัดค้าน และกฎหมายยังบัญญัติต่อไปว่า เมื่อรัฐมนตรีจะรายงานรัฐบาล^๒ เพื่อพิจารณาผู้ได้รับสัมปทานให้ประมวลคำคัดค้านของผู้มีส่วนได้เสียพร้อมทั้งความเห็นของรัฐมนตรีในข้อคัดค้านนั้นไปด้วย จึงเห็นได้ว่ากฎหมายประสงค์ให้มีการประกาศให้ราษฎรทราบเพื่อทำคำคัดค้านได้ทันก่อนที่รัฐบาลให้สัมปทานแก่ผู้ใดไป และกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ว่าที่ดินที่สร้างทางหลวงนั้นจะต้องเป็นที่ดินของรัฐหรือของเอกชน

โดยสรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ปัญหาที่กรมทางหลวงหรือมานี้เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่าผู้ขอรับสัมปทานต้องลงแจ้งความในหนังสือพิมพ์รายวันและปิดประกาศแจ้งความว่าได้ยื่นเรื่องราวขอรับสัมปทานตามแนวทางที่ขอสร้างทางหลวง ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นของรัฐหรือของเอกชน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา

^๑ พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓

มาตรา ๖ ในเวลาที่ยื่นเรื่องราวขอรับสัมปทานนั้น ผู้ยื่นเรื่องราวต้องลงแจ้งความในหนังสือพิมพ์รายวันว่าได้ยื่นเรื่องราวไว้ และปิดประกาศแจ้งความอย่างเดียวกันตามแนวทางที่ขอสร้างทางหลวงนั้นด้วย กับให้มอบแผนผังการสร้าง แผนที่บอกเขตที่ดินโดยชัดเจนและแสดงความสำคัญและสภาพแห่งการที่จะทำไว้ ณ ที่ว่าการฝ่ายปกครองในท้องที่นั้น ๆ ซึ่งจะสร้างทาง

ภายในกำหนดเวลาสามเดือนนับตั้งแต่วันที่ได้อบรมหมายแผนผังการสร้าง แผนที่และสรรพหนังสือไว้ต่อพนักงานฝ่ายปกครองดังกล่าว นั้น ผู้มีส่วนได้เสียจะขอตรวจและคัดสำเนาหนังสือสำคัญเหล่านั้น และทำเรื่องราวขัดข้องยื่นต่อกรมทางได้

ให้กรมทางสืบสวนตรวจรายการสร้างที่ส่งมาพร้อมกับเรื่องราวนั้น ตามแต่จะเห็นสมควร และพิเคราะห์ข้อขัดข้องที่มีผู้ยื่นขึ้นมานั้นด้วย

^๒ พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓

มาตรา ๗ ให้เสนาบติกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมรายงานความเห็นในเรื่องราวขอรับสัมปทาน และถ้ามีผู้ยื่นคำขัดข้องก็ให้รายงานความเห็นในข้อขัดข้องนั้นด้วย

เมื่อเสนอเรื่องราวขอรับสัมปทานนั้นขึ้นไปยังรัฐบาล ให้เสนอรายงานความเห็นที่กล่าวแล้วกับทั้งคำขัดข้องที่มีผู้ยื่นขึ้นด้วย

๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช ๒๔๗๓ ดังนั้น จึงต้องปฏิบัติตาม
บทบัญญัติดังกล่าว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๓๓