

บันทึก

เรื่อง การดำเนินโครงการถนนรัชดาภิเษก-รามอินทรา ที่แนวทาง
ไม่ตรงกับถนนโครงการในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

เดิมกรมทางหลวงได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๖๓๗/๔๔๒๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๔ เรื่อง แผนการลงทุนเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ให้ กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในโครงการก่อสร้างถนนรัชดาภิเษก-รามอินทรา กรมทางหลวงได้ว่าจ้างบริษัทเอเชียนเอ็นจิเนียริ่ง คอนซัลแต้นส์ จำกัด (AEC) ทำการศึกษาวิเคราะห์และสำรวจออกแบบรายละเอียดโครงการก่อสร้างถนนสายรัชดาภิเษก-รามอินทรา และได้ร่วม พิจารณากับผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงคมนาคม สำนักงาน คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) สำนักผังเมือง สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรุงเทพมหานครและบริษัทฯ จนได้มีการสรุปและ คัดเลือกแนวทางที่เหมาะสมทางด้านวิศวกรรม ค่าลงทุน และราษฎรเดือดร้อนน้อยที่สุดเพื่อทำ การสำรวจและออกแบบรายละเอียดต่อไป

ต่อมาได้มีกลุ่มผู้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการคัดเลือกแนวทางที่ไม่ เห็นด้วยกับผลการคัดเลือกแนวนี้นี้ โดยขอให้กรมทางหลวงพิจารณาแนวเส้นทางโครงการ รัชดาภิเษก-รามอินทรา ตามแนวนนโครงการสาย ค ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (ให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร) ซึ่งแนวดังกล่าวจะแตกต่างไปจากแนวที่กรมทางหลวงได้กำหนดขึ้น และ คณะกรรมการผังเมืองได้ลงมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ยืนยันให้กรมทาง หลวงใช้แนวนนโครงการสาย ค ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ฯ ในการ ดำเนินโครงการถนนรัชดาภิเษก-รามอินทรา โดยให้กรมทางหลวงคงบริเวณจุดตัด (จุดบังคับใน กฎกระทรวง)ไว้ และให้ปรับได้ข้างละไม่เกิน ๒๐๐ เมตร

เพื่อให้การดำเนินการโครงการสำเร็จลุล่วงเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี กรมทาง หลวงจำเป็นต้องคัดเลือกแนวทางแนวใดแนวหนึ่งระหว่างแนวทางเดิมที่เคยศึกษาไว้กับ แนวทางตามที่คณะกรรมการผังเมืองยืนยันให้กรมทางหลวงกำหนด กรมทางหลวงจึงได้หาถือว่า กรมทางหลวงจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่ และหากไม่ ปฏิบัติตามจะมีโทษอย่างไร กรมทางหลวงจะขอผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงใช้บังคับผัง เมืองรวมออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะแนวทางเดิมที่กรมทาง หลวงคัดเลือกไว้เป็นแนวทางที่เหมาะสมจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่เพียงใด กรมทางหลวงจะ ขอผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความใน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เฉพาะแนวนนที่กรมทางหลวงคัดเลือกได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องหารือของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการผังเมือง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร (สำนักผังเมือง) พร้อมทั้งพิจารณาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้แล้ว สรุปได้ว่า มีการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖^๑ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งตามแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดลักษณะของถนนโครงการไว้ ๕ แบบ รวมทั้งถนนแบบ ค ๑ ที่เป็นเหตุแห่งการหารือในครั้งนี้ โดยมีรายการประกอบแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งดังนี้

“๓. ถนนแบบ ค ขนาดเขตทาง ๕๐.๐๐ เมตร จำนวน ๒ สาย ดังนี้

ถนนสาย ค ๑ เป็นถนนโครงการกำหนดให้ก่อสร้างใหม่ เริ่มต้นจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑ (ถนนพหลโยธิน) ที่บริเวณทางแยกรัชโยธิน ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะประมาณ ๓,๒๕๐ เมตร ตัดกับซอยโชคชัย ๔ ที่บริเวณห่างจากซอยโชคชัย ๔ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๓๖ (ถนนลาดพร้าว) ไปทางทิศเหนือ ตามแนวซอยโชคชัย ๔ ระยะประมาณ ๒,๘๐๐ เมตรไปทางทิศตะวันออก ระยะประมาณ ๑,๐๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะประมาณ ๓,๔๐๐ เมตร ตัดกับคลองตาหน้ที่บริเวณห่างจากคลองตาหน้ตัดกับทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๓๒๐๒ (ถนนสุขาภิบาล ๑) ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ตามแนวคลองตาหน้ระยะประมาณ ๓,๒๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออก ระยะประมาณ ๕๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะประมาณ ๑,๒๐๐ เมตร ตัดกับทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๓๒๐๒ (ถนนสุขาภิบาล ๑) บริเวณที่ทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๓๒๐๒ (ถนนสุขาภิบาล ๑) บรรจบกับถนนนวลจันทร์ ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะประมาณ ๑,๖๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะประมาณ ๒,๑๐๐ เมตร ตัดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๔ (ถนนรามอินทรา) ที่บริเวณห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๔ (ถนนรามอินทรา) บรรจบกับทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๓๒๐๒ (ถนนสุขาภิบาล ๑) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๔ (ถนนรามอินทรา) ระยะประมาณ ๓,๐๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะประมาณ ๑,๖๐๐ เมตรแล้วไปทางตะวันออกเฉียงเหนือ จนบรรจบกับถนนสาย จ ๑ ที่บริเวณห่างจากถนนสาย จ ๑ ตัดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๔ (ถนนรามอินทรา) ไปทางทิศเหนือ ตามแนวถนนสาย จ ๑ ระยะประมาณ ๒,๑๐๐ เมตร”

ผู้แทนกรมการผังเมืองชี้แจงว่า ได้มีการสำรวจแนวเส้นทางถนนสาย ค ๑ นี้เมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๐ สภาพพื้นที่ในขณะทำการสำรวจยังเป็นทุ่งโล่งไม่มีสิ่งก่อสร้าง ในการกำหนดแนวถนนโครงการไม่ทราบรายละเอียดชัดเจนว่าแนวถนนโครงการนี้จะผ่านที่ดินแปลง

^๑ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ (กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่กรุงเทพมหานคร) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๗๕ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๓๕

ไต่บ้าง ซึ่งผู้แทนกรุงเทพมหานครได้ชี้แจงว่า เนื่องจากไม่ทราบแน่นอนว่าถนนโครงการในผังเมืองรวมจะผ่านที่ดินแปลงใด เมื่อมีผู้มาขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ในการอนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่จะประทับตราในลักษณะเป็นการเตือนผู้ขออนุญาตให้ทราบว่าที่ดินนั้นอาจอยู่ในแนวเขตที่จะต้องมีการก่อสร้างถนน แต่กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจที่จะปฏิเสธไม่อนุญาต ถ้าการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทในผังเมืองรวมสำหรับผู้แทนกรมทางหลวงชี้แจงว่า หลังจากที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๔ ให้กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในโครงการก่อสร้างถนนรัชดาภิเษก-รามอินทรา กรมทางหลวงได้ดำเนินการให้มีการสำรวจและกำหนดแนวนอน โดยกรมทางหลวงได้พิจารณาร่วมกับผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาสำเนา คือ ความปลอดภัยและความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรมจราจร งบประมาณที่ใช้ในการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์และค่าก่อสร้าง ความเดือดร้อนของราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างทาง และผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ในการสำรวจแนวทางที่เหมาะสมนั้น กรมทางหลวงได้ว่าจ้างบริษัทเอเซีย เอ็นจิเนียริง คอนซัลแต้นส์ จำกัด (AEC) เป็นผู้พิจารณาดำเนินการ ซึ่งแนวนอนที่กรมทางหลวงเลือกมีความเหมาะสมกว่าแนวนอนโครงการสาย ค ๑ ที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครทุกด้าน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรมทางหลวงจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่ และหากไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษอย่างไร นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว บุคคลใดจะใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมไม่ได้ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา ๒๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.

^๒ มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวม

นั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญเกี่ยวกับสัญลักษณ์ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติเป็นข้อห้ามไว้ ฉะนั้น จึงมีปัญหาว่าข้อห้ามตามมาตรา ๒๗ นั้นมีขอบเขตเพียงใด และกรมทางหลวงจะใช้แนวทางหลวงสายรัชดาภิเษก-รามอินทรา ตามที่บริษัทเอ็นจีเนียริง คอนซัลแต้นส์ จำกัด (AEC) สำรวจไว้ โดยแตกต่างไปจากถนนโครงการสาย ค ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๙) (กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร) ได้หรือไม่ เพียงใด

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ นั้น มุ่งที่จะควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทตามมาตรา ๑๗ (๓) (ก)^๓ แต่สำหรับการกำหนดแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งตามมาตรา ๑๗ (๓) (ค) นั้น ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้ทราบแนวนโยบายของทางราชการที่จะจัดให้มีโครงการคมนาคมและขนส่งในเขตผังเมืองรวม การกำหนดแนวทางถนนโครงการในแผนผังทำกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมจะกระทำโดยการกำหนดสายทางในเบื้องต้นตามหลักวิชาการ สถาปัตยกรรมและการผังเมืองเท่านั้น มิได้สำรวจหรือศึกษารายละเอียดในแง่ของ วิศวกรรมศาสตร์ ผลกระทบต่อประชาชนในเขตท้องที่ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากร จนถึงขั้นที่พร้อมจะสร้างถนนได้ทันที ฉะนั้น เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการจะทำการก่อสร้างถนนก็จะสำรวจออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรมศาสตร์ ฯลฯ และสำรวจรายละเอียดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน ตลอดจนงบประมาณที่จะต้องใช้ในการก่อสร้างอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งแนวทางที่เหมาะสมในการก่อสร้างถนนจึงอาจต้องเปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ในแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งทำกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม^๔

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

^๓ มาตรา ๑๗ ผังเมืองรวมประกอบด้วย

(๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

(๒) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม

(๓) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนด โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

(๔) รายการประกอบแผนผัง

(๕) นโยบายมาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

^๔ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เกี่ยวกับมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้ อยู่ในแนวทางเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการ

กรณีนี้ เมื่อพิจารณาจากบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า กรมทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบการจราจร การก่อสร้างและบูรณะทางหลวงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ประกอบกับมาตรา ๑๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการกำหนดแนวทางของถนนสายรัชดาภิเษก-รามอินทรา นั้น ผู้แทนกรมทางหลวงชี้แจงว่า กรมทางหลวงได้กำหนดเส้นทางโดยคำนึงถึงความปลอดภัยและความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรมจราจรงบประมาณที่ใช้ในการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์และค่าก่อสร้าง ความเดือดร้อนของราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างทาง และผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และปรับจุดตัดกับถนนสายอื่นเพื่อประสิทธิภาพในการจราจร ซึ่งบริเวณจุดปลายถนนได้กำหนดตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า แม้จะมีบางส่วนของแนวทางของถนนสายนี้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร แต่อยู่ภายในเขตที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยและที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางเช่นเดียวกับแนวทางของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร จึงไม่เกิดผลกระทบต่อแนวทางในการพัฒนา การดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในผังเมืองรวม ซึ่งเป็นเพียงแนวทาง ยังไม่มีผลบังคับเด็ดขาด ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔^๗ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับบทนิยาม

กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ในเรื่องการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์และถนนเชื่อมต่อในเขตผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

“ มาตรา ๔ ให้กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) วิจัยและพัฒนางานก่อสร้าง บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน

(๓) ร่วมมือและประสานงานด้านงานทางกับองค์กรและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

“ มาตรา ๑๙ ให้อธิบดีกรมทางหลวงเป็นเจ้าหน้าที่กำกับ ตรวจสอบและควบคุมทางหลวง และงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษ และทางหลวงสัมปทาน

“ ข้อ ๔ การวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายกระทรวงนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา การดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข ปลอดภัย บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม ในบริเวณแนวเขตตามข้อ ๒ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเมืองในภาคต่าง ๆ และในเขตปริมาณพลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คำว่า “ผังเมืองรวม”^๔ ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และไม่เกิดผล
กระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕^๕ ของกฎกระทรวง
ดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่าผังเมืองรวมนี้ต่างจาก

^๔ “ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุม
โดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้าน
การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและ
สภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

^๕ ข้อ ๕ ผังเมืองรวมตามกฎหมายนี้มีนโยบายและมาตรการเพื่อจัดระบบการใช้
ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริม
และพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างบริการสาธารณะ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางด้านวัฒนธรรม การบริหาร และการบริการที่สำคัญที่สุดของ
ประเทศ

(๒) พัฒนาการบริการทางสังคม การสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการให้เพียงพอและได้
มาตรฐาน

(๓) ส่งเสริมการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทาง
เศรษฐกิจและสังคมของชุมชน และส่งเสริมการพัฒนาในบริเวณที่อยู่อาศัยให้เป็นชุมชนที่สมบูรณ์โดยมี
ศูนย์กลางชุมชนเพื่อให้บริการต่างๆ ที่จำเป็น

(๔) จัดระบบการขยายตัวของอุตสาหกรรมการผลิตโดยทั่วไปและเน้นเฉพาะอุตสาหกรรม
การผลิตที่ต้องใช้แรงงานระดับฝีมือและเทคโนโลยีขั้นสูงเท่านั้น

(๕) ส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อม ซึ่งมีคุณค่าทางศาสนา
ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี เพื่อดำรงความเป็นเอกลักษณ์ของกรุงเทพมหานคร
และของชาติ

(๖) อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่า

(๗) ควบคุมสภาพแวดล้อมให้เหมาะสม

(๘) เป็นแนวทางสำหรับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ โครงการพัฒนาต่างๆ และ
มาตรการส่งเสริมการพัฒนาเมือง

ผังเมืองเฉพาะ^{๑๐} ซึ่งต้องตราเป็นพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับ^{๑๑} และมีผลเป็นการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนตามที่ระบุให้เวนคืนในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อใช้เป็นทางหลวง^{๑๒}

โดยที่การดำเนินการโครงการก่อสร้างทางหลวงสายรัชดาภิเษก-รามอินทรา ตามเส้นทางที่กรมทางหลวงกำหนด เป็นการดำเนินการของรัฐเพื่อจัดให้มีถนนสำหรับรองรับการจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งผ่านการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดจนคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้มีการก่อสร้างและในที่สุดก็จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๖๔^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น กรมทางหลวงจึงมีอำนาจดำเนินการสำรวจเพื่อก่อสร้างถนนดังกล่าวตามแนวทางที่กรมทางหลวงกำหนด ซึ่งแตกต่างไปจากแนวของผังเมืองรวมได้โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ และไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๘๓^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

^{๑๐} “ผังเมืองเฉพาะ” หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

^{๑๑} มาตรา ๔๑ ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่ (ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๑) เกินห้าปี

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} มาตรา ๔๘ เมื่อได้ประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใด ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและถูกกำหนดในพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้เวนคืน ถ้า

(๑) เพื่อใช้เป็นทางหลวง ให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงและให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓} มาตรา ๖๔ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง โดยมีได้มีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม

^{๑๔} มาตรา ๘๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๔๘ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอ ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือในผังเมืองเฉพาะ ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้หรือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

ประเด็นที่สอง กรมทางหลวงจะขอผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะแนวทางเดิมที่กรมทางหลวงคัดเลือกไว้เป็นแนวทางที่เหมาะสมจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่เพียงใด และจะขอผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เฉพาะแนวนนกรมทางหลวงคัดเลือกได้หรือไม่ นั้น เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่ากรมทางหลวงสามารถกำหนดเส้นทางเพื่อดำเนินการก่อสร้างถนนสายรัชดาภิเษก-รามอินทรา ตามแนวทางที่กรมทางหลวงสำรวจไว้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นนี้

กรมการผังเมืองได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) โดยกรมการผังเมืองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๒/๕๘๘๒ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนความเห็นที่ได้วินิจฉัยแล้วข้างต้นตามข้อ ๑๐^{๔๕} ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีความเห็นในปัญหาดังกล่าว ดังนี้

๑. ตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวม ซึ่งหมายความว่า บุคคลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือส่วนราชการจะใช้ประโยชน์ที่ดินหรือปฏิบัติการใด ๆ ในที่ดินภายในเขตผังเมืองรวมในลักษณะที่เป็นการขัดกับที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมไม่ได้ และในเมื่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕^{๔๖} และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง^{๔๗} แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ทุกฉบับ ซึ่งรวมถึง

หรือผังเมืองเฉพาะนั้น และคิดเอาค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่จ่ายจริงโดยประหยัด

^{๔๕} ข้อ ๑๐ ในกรณีที่มีปัญหาข้อกฎหมายสำคัญในการจัดทำร่างกฎหมายหรือในการให้ความเห็นทางกฎหมาย หรือในกรณีที่กรรมการร่างกฎหมายในคณะใดมีความเห็นแตกต่างกันในสาระสำคัญ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะขอให้กรรมการร่างกฎหมายคณะนั้นพิจารณาทบทวนปัญหาข้อกฎหมายนั้นอีกครั้งหนึ่งก็ได้

^{๔๖} มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^{๔๗} มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

ในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้าสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรจะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความในมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) (กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร) ก็ได้กำหนดไว้ในข้อ ๖^๔ ว่า “การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวมให้เป็นไปตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งและรายการประกอบแผนผังท้ายกฎกระทรวงนี้” ดังนั้น การจะใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการต่างๆ ภายในเขตผังเมืองรวม (เช่น การก่อสร้างโรงงาน การจัดสรรที่ดิน การก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ ฯลฯ) จึงจะต้องเป็นไปตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและรายการประกอบแผนผังฯ ที่กำหนดไว้ในที่ดินแต่ละประเภท (มาตรา ๑๓ (๓) (ก) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔) และการประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างเป็นทางคมนาคมและขนส่ง เช่น ถนน ฯลฯ ก็จะต้องเป็นไปตามแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งและรายการประกอบแผนผังฯ ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (มาตรา ๑๗ (๓) (ค) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔) ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น

สำหรับแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งนั้น มีรายการประกอบแผนผังกำหนดอธิบายรายละเอียดของแผนผังไว้ โดยจะมีการกำหนดรายละเอียดรูปตัดถนนชนิดต่างๆ และกำหนดแนวนอนสายต่างๆ ว่ามีจุดเริ่มต้น จุดตัด จุดสิ้นสุด ที่ใดบริเวณใด รวมตลอดถึงระยะความยาวของถนน ซึ่งจุดยึดโยงของจุดเริ่มต้น จุดตัด และจุดสิ้นสุด และระยะความยาวของถนนนั้น ในรายการประกอบแผนผังจะใช้ถ้อยคำว่า “ระยะประมาณ” ไว้เพื่อเป็นการยืดหยุ่นให้สามารถยับยั้งแนวนอนได้เล็กน้อยเพื่อให้เป็นไปตามหลักการทางวิศวกรรม การประหยัดงบประมาณ และเกิดความเป็นธรรมให้มากที่สุด แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า การกำหนดแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งจะเป็นแต่เพียงการกำหนดสายทางในเบื้องต้น ซึ่งเมื่อจะ

ภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สํารวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรมนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้

ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี

การขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

^{๔๔} ข้อ ๖ การใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวม ให้เป็นไปตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง และรายการประกอบแผนผังท้ายกฎกระทรวงนี้

ก่อสร้างจะเปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ในแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งให้เป็นไปอย่างใดก็ได้แต่อย่างใด

๒. สำหรับในกรณีที่กรมทางหลวงได้ดำเนินโครงการก่อสร้างถนนรัชดาภิเษก - รามอินทราในเขตผังเมืองรวมนั้น น่าจะพิจารณาเป็นเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีต่อไป

ด้วยเหตุที่กรมการผังเมืองเสนอให้คณะกรรมการร่างกฎหมายพิจารณาทบทวน ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุม ร่วมกันของกรรมการร่างกฎหมาย (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ และคณะที่ ๗) ตามข้อ ๑๒^{๑๙} ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ และ คณะที่ ๗) ได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) และผู้แทน กระทรวงมหาดไทย (กรมการผังเมือง) แล้ว ผู้แทนกรมการผังเมืองชี้แจงว่า ในการกำหนดแนว ถนนโครงการในผังเมือง มีการสำรวจรายละเอียดความเป็นไปได้แล้ว จึงถือได้ว่ามีความสมบูรณ์ ในระดับหนึ่ง ที่สามารถสำรวจและออกแบบในรายละเอียดต่อไปเมื่อจะทำการก่อสร้างจริง ถนน โครงการในผังเมืองรวมมีลำดับชั้นตามความสำคัญ มีความสัมพันธ์กับการกำหนดเขตการใช้ ประโยชน์ที่ดิน กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมทุกฉบับจะมีข้อกำหนดในข้อ ๕ ว่า ให้ปฏิบัติ ตามแผนผังจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่จำแนกประเภทแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและ ขนส่ง และรายการประกอบแผนผังท้ายกฎกระทรวง นอกจากนี้ประชาชนได้ทราบแนวถนนและ มีสิทธิคัดค้านแล้วในการประชาพิจารณ์ ในการก่อสร้างถนนของท้องถิ่น ถ้าเป็นถนนสายสั้นมัก สร้างตามแนวถนนในผังเมืองรวม แต่สำหรับโครงการขนาดใหญ่มีการสำรวจกันใหม่ ปรากฏว่ามี การกำหนดเส้นทางแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ผู้แทนกรมทางหลวงชี้แจงว่า เส้นทางที่กรมทางหลวงกำหนดไว้มีระยะทาง ๑๒ กิโลเมตร แต่ถ้าจะสร้างตามแนวถนนในผังเมือง รวมจะมีระยะทาง ๑๒.๘ กิโลเมตร จุดที่แตกต่างจากแนวถนนในผังเมืองรวมมากที่สุดประมาณ ๑,๒๐๐ เมตร ข้อพิจารณาในการกำหนดแนวถนนของกรมทางหลวงคือ ความปลอดภัยและความ เหมาะสมทางวิศวกรรมจราจร งบประมาณที่ใช้ในการเวนคืนและการก่อสร้าง ความเดือดร้อน ของราษฎรที่ถูกเวนคืน และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเส้นทางที่กรมทางหลวงเลือกเหมาะสม กว่าแนวถนนในผังเมืองรวมทุกด้าน นอกจากนี้ ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครกำลังจะหมดอายุลง และอยู่ในระหว่างจัดทำผังเมืองใหม่ กรมทางหลวงจะได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีมติ

^{๑๙} ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบ ในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายสองหรือ สามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการร่างกฎหมายซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธาน ในที่ประชุมและต้องมีกรรมการร่างกฎหมายมาประชุมไม่น้อยกว่าหกคน โดยต้องเป็นกรรมการร่างกฎหมายจาก ทุกคณะที่ได้เชิญประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญประธานในที่ประชุมจะให้รอ การวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการร่างกฎหมายมากกว่าหกคนก็ได้

กำหนดเส้นทางในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครใหม่ โดยใช้เส้นทางที่กรมทางหลวงกำหนดเพราะเหมาะสมกว่าทุกด้าน และขณะนี้อยู่ระหว่างประสานงานในเรื่องนี้กับกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓ และ คณะที่ ๗) ได้พิจารณาบททวนเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การก่อสร้างถนนที่ดำเนินการโดยทางราชการ จำเป็นต้องปฏิบัติตามแนวนอนในแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง ฯ หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า ความหมายของคำว่า “ใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ หมายถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามประเภทของที่ดินที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดไว้ในแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จำแนกประเภทและแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งและรายการประกอบแผนผังฯ เช่น ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดให้ที่ดินแปลงใดในกฎกระทรวงเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม โดยหลักการก็จะนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปใช้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมไม่ได้ ดังนั้น คำว่า “ใช้ประโยชน์ที่ดิน” จึงมิได้หมายความว่าถึงแนวทางถนนในแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง หากแต่หมายถึงประเภทของที่ดินเท่านั้น ส่วนการกำหนดแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งตามมาตรา ๑๗ (๓) (ค)^{๒๐} นั้นเป็นการจัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้ทราบแนวนโยบายของทางราชการที่จะจัดให้มีโครงการขนส่งในเขตผังเมืองรวมในเบื้องต้น มิได้มีผลเป็นการบังคับไว้เป็นการแน่นอนว่าจะต้องมีถนนสายนั้นภายในอายุการบังคับใช้ผังเมืองรวม หรือถ้าไม่มีการสร้างถนนจะต้องมีผู้รับผิดชอบในฐานปฏิบัติการใด ๆ ขัดกับข้อกำหนดในผังเมืองรวม ประกอบกับการกำหนดสายทางในผังเมืองรวมนั้น ก็เป็นเพียงการกำหนดสายทางในเบื้องต้นตามหลักวิชาการสถาปัตยกรรมและการผังเมืองเท่านั้น มิได้ทำการสำรวจหรือศึกษารายละเอียดจนถึงขั้นพร้อมจะสร้างถนนได้ทันที ซึ่งเมื่อจะก่อสร้างก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ในแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จำแนกประเภทและแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม หรืออาจมีการเปลี่ยนแปลงแนวนอนโครงการใหม่ได้เมื่อมีการปรับปรุงกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้ ดังเช่นที่กรมทางหลวงกำลังขอให้กำหนดแนวนอนโครงการใหม่ ดังนั้น แม้ว่าส่วนราชการต่างๆ จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่เมื่อแนวนอนโครงการในผังเมืองรวมมิใช่การกำหนดเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่วนราชการต่างๆ จึงไม่จำเป็นต้องถูกบังคับให้ต้องสร้างถนนตามแนวนอนดังกล่าวโดยไม่สามารถใช้แนวทางอื่นตามความเหมาะสมได้

ประเด็นที่สอง ในกรณีกรมทางหลวงดำเนินโครงการก่อสร้างถนนรัชดาภิเษก-รามอินทรา ในเขตผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘) ถ้าพิจารณาเป็นเฉพาะกรณีผลจะเป็นอย่างไร

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

นั้น เห็นว่า การพิจารณาปรับข้อเท็จจริงเข้ากับกฎหมายดังกล่าวไม่ว่ากรณีใดก็ต้องคำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมตามหลักการของกฎหมาย เมื่อพิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า เจตนารมณ์ของการกำหนดแผนผังแสดงโครงการคมนาคมขนส่งในผังเมืองรวมนั้นเป็นการเตรียมการให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าของผู้ครอบครองที่ดิน และประชาชนทั่วไปได้ทราบถึงแนวนโยบายของรัฐในการจัดให้มีโครงการคมนาคมขนส่งในบริเวณผังเมืองรวม ดังนั้น การดำเนินการสร้างถนนของกรมทางหลวงถ้ามีเหตุผลที่สมควรก็สามารถกำหนดแนวทางอื่นที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครได้

(นายอัษฎราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๔๒