

บันทึก

เรื่อง การดำเนินโครงการถนนรัชดาภิเษก- รามอินทรา ที่แนวทาง  
ไม่ตรงกับถนนโครงการในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

กรมทางหลวง ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๖๓๗/๔๘๒๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๔ เรื่อง แผนการลงทุนเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในโครงการก่อสร้างถนนรัชดาภิเษก-รามอินทรา กรมทางหลวงได้ว่าจ้างบริษัท เอเชียนเอ็นจิเนียริ่ง คอนซัลแต้นส์ จำกัด (AEC) ทำการศึกษาวิเคราะห์และสำรวจออกแบบรายละเอียดโครงการก่อสร้างถนนสายรัชดาภิเษก-รามอินทรา และได้ร่วมพิจารณากับผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) สำนักผังเมือง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร และบริษัทเอกชนได้มีการสรุปและคัดเลือกแนวทางที่เหมาะสมทางด้านวิศวกรรม ค่าลงทุน และราษฎรเดือดร้อนน้อยที่สุดเพื่อทำการสำรวจและออกแบบรายละเอียดต่อไป

ต่อมาได้มีกลุ่มร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการคัดเลือกแนวทางและไม่เห็นด้วยกับผลการคัดเลือกแนวนั้น โดยขอให้กรมทางหลวงพิจารณาตามแนวเส้นทางโครงการรัชดาภิเษก-รามอินทรา ตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนได้เคยร้องทุกข์มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๗ และกรมทางหลวงได้ชี้แจงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือกแนวทางสายรัชดาภิเษก-รามอินทรา ยังไม่เป็นที่ยุติและคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) ได้มีมติไม่รับเรื่องร้องทุกข์นั้นไว้พิจารณา

ในบริเวณที่จะดำเนินโครงการสำรวจ ออกแบบก่อสร้างถนนสายรัชดาภิเษก-รามอินทรา มีแนวถนนโครงการสาย ค ๑ ของกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๑๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ อยู่ด้วย ซึ่งแนวดังกล่าวจะแตกต่างไปจากแนวที่กรมทางหลวงได้กำหนดขึ้น และคณะกรรมการผังเมืองได้ลงมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ยืนยันให้กรมทางหลวงใช้แนวถนนโครงการสาย ค๑ ของกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๑๑๖) ของกรมการผังเมืองมาใช้ในการดำเนินโครงการถนนรัชดาภิเษก-รามอินทรา โดยให้กรมทางหลวงคงบริเวณจุดตัด (จุดบังคับในกฎกระทรวง) ไว้ และให้ปรับได้ข้างละไม่เกิน ๒๐๐ เมตร

เพื่อให้การดำเนินโครงการสำเร็จลุล่วงเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีกรมทางหลวงจำเป็นต้องคัดเลือกแนวทางแนวใดแนวหนึ่งทางเดิมที่เคยศึกษาไว้กับแนวทางตามที่คณะกรรมการผังเมืองยืนยันให้กรมทางหลวงกำหนด แต่มีปัญหาทางข้อกฎหมายว่า กรมทาง

หลวงจำเป็นจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่ และหากไม่ปฏิบัติตาม จะมีโทษอย่างไร กรมทางหลวงจะขอผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ เพราะแนวทางเดิมที่กรมทางหลวงคัดเลือกไว้เป็นแนวทางที่เหมาะสมจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่เพียงใด กรมทางหลวงจะขอผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ.๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ เฉพาะแนวถนนกรมทางหลวงคัดเลือก ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องหารือของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการผังเมือง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร (สำนักผังเมือง) พร้อมทั้งพิจารณาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้แล้ว สรุปได้ว่า มีการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖<sup>\*</sup> (พ.ศ.๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งตามแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดลักษณะของถนนโครงการไว้ ๕ แบบ รวมทั้งถนนแบบ ค๑ 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) ไปทางทิศเหนือตามแนวซอยโชคชัย ๔ ระยะประมาณ ๒,๘๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออก ระยะประมาณ ๑,๐๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ระยะประมาณ ๓,๔๐๐ เมตร ตัดกับคลองตาหน้ที่บริเวณห่างจากคลองตาหน้ตัดกับทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๓๒๐๒ (ถนนสุขาภิบาล ๑) ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือตามแนวคลองตาหน้ระยะประมาณ ๓,๒๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกระยะประมาณ ๕๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือระยะประมาณ ๑,๒๐๐ เมตร ตัดกับทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๓๒๐๒ (ถนนสุขาภิบาล ๑) บริเวณที่ทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๓๒๐๒ (ถนนสุขาภิบาล ๑) บรรจบกับถนนนวลจันทร์ ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะประมาณ ๑,๖๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือระยะประมาณ ๒,๑๐๐ เมตร ตัดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๔ (ถนนรามอินทรา) ที่บริเวณห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๔ (ถนนรามอินทรา) บรรจบกับทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๓๒๐๒ (ถนนสุขาภิบาล ๑) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๔ (ถนนรามอินทรา) ระยะประมาณ ๓,๐๐๐ เมตร ไปทางทิศ

<sup>\*</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ.๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ (ให้ใช้ผังเมืองรวมบังคับในท้องที่กรุงเทพมหานคร) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐๙ ตอนที่ ๗๕ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๓๕

ตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะประมาณ ๑,๖๐๐ เมตรแล้วไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ จนบรรจบกับถนนสาย จ ๑ ที่บริเวณห่างจากถนนสาย จ๑ ตัดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๐๔ (ถนนรามอินทรา) ไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาย จ๑ ระยะประมาณ ๒,๑๐๐ เมตร”

ผู้แทนกรมการผังเมืองชี้แจงว่า ได้มีการสำรวจแนวเส้นทางถนนสาย ค ๑ นี้เมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๐ สภาพพื้นที่ในขณะทำการสำรวจยังเป็นทุ่งโล่งไม่มีสิ่งก่อสร้างในการกำหนดแนวถนนโครงการไม่ทราบรายละเอียดชัดเจนว่าแนวถนนโครงการนี้จะผ่านที่ดินแปลงใดบ้าง ซึ่งผู้แทนกรุงเทพมหานครได้ชี้แจงว่า เนื่องจากไม่ทราบแน่นอนว่าถนนโครงการในผังเมืองรวมจะผ่านที่ดินแปลงใดบ้าง เมื่อมีผู้มาขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ในการอนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่จะประทับตราในลักษณะเป็นการเตือนผู้ขออนุญาตให้ทราบว่าที่ดินนั้นอาจอยู่ในแนวเขตที่จะต้องมีการก่อสร้างถนน แต่กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจที่จะปฏิเสธไม่อนุญาต ถ้าการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทในผังเมืองรวมสำหรับผู้แทนกรมทางหลวงชี้แจงว่า หลังจากที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๔ ให้กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในโครงการก่อสร้างถนนรัชดาภิเษก-รามอินทรา กรมทางหลวงได้ดำเนินการให้มีการสำรวจและกำหนดแนวถนน โดยกรมทางหลวงได้พิจารณาร่วมกับผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาสีประการ คือ ความปลอดภัยและความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรมจราจร งบประมาณที่ใช้ในการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์และค่าก่อสร้าง ความเดือดร้อนของราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างทาง และผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ในการสำรวจแนวทางที่เหมาะสมนั้น กรมทางหลวงได้ว่าจ้างบริษัทเอเซีย เอ็นจิเนียริง คอนซัลแต้นส์ จำกัด (AEC) เป็นผู้พิจารณาดำเนินการ ซึ่งแนวถนนที่กรมทางหลวงเลือกมีความเหมาะสมกว่าแนวถนนโครงการสาย ค ๑ ที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครทุกด้าน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมทางหลวงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรมทางหลวงจำเป็นจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่ และหากไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษอย่างไร นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว บุคคลใดจะใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมไม่ได้ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา ๒๗<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.

<sup>๒</sup> มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัด

๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๓๕ ได้บัญญัติเป็นข้อห้ามไว้ ฉะนั้น จึงมีปัญหาว่าข้อห้ามตามมาตรา ๒๗ นั้น มีขอบเขตเพียงใด และกรมทางหลวงจะใช้แนวทางหลวงสายรัชดาภิเษก-รามอินทรา ตามที่บริษัท เอ็นจีเนียริ่ง คอนซัลแต้นส์ จำกัด (AEC) สำรวจไว้ โดยแตกต่างไปจากถนนโครงการสาย ค๑ ของกรุงเทพมหานครใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๑๑๖)ฯ ได้หรือไม่ เพียงใด

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ นั้น มุ่งที่จะควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทตามมาตรา ๑๗ (๓) (ก)<sup>๓</sup> แต่สำหรับการกำหนดแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งตามมาตรา ๑๗ (๓) (ค) นั้น ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้ทราบแนวนโยบายของทางราชการที่จะจัดให้มีโครงการคมนาคมและขนส่งในเขตผังเมืองรวม การกำหนดแนวทางถนนโครงการในแผนผังท้ายกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมจะกระทำโดยการกำหนดสายทางในเบื้องต้นตามหลักวิชาการ สถาปัตยกรรมและการผังเมืองเท่านั้น มิได้สำรวจหรือศึกษารายละเอียดในแง่ของวิศวกรรมศาสตร์ ผลกระทบต่อประชาชนในท้องที่ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างของประชากรจนถึงขั้นที่พร้อมจะสร้างถนนได้ทันที ฉะนั้นเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการจะทำการก่อสร้างถนนก็จะสำรวจออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรมศาสตร์

ตอนนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสัญลักษณ์ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือรับการ उपयोगที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้วให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

<sup>๓</sup> มาตรา ๑๗ ผังเมืองรวมประกอบด้วย

- (๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
- (๒) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม
- (๓) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญ

ทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

- (ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท
- (ข) แผนผังแสดงที่โล่ง
- (ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมขนส่ง
- (ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค
- (๔) รายการประกอบแผนผัง
- (๕) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

ฯลฯ และสำรวจรายละเอียดที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืนตลอดจนงบประมาณที่จะต้องใช้ในการก่อสร้างอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งแนวทางที่เหมาะสมในการก่อสร้างถนนจริงอาจจะต้องเปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ในแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งท้ายกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม<sup>๔</sup>

เรื่องนี้ เมื่อพิจารณาจากบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า กรมทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการออกแบบการจราจร การก่อสร้างและบูรณะทางหลวงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔<sup>๕</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ ประกอบกับมาตรา ๑๙<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.๒๕๓๕ ในการกำหนดแนวทางของถนนสายรัชดาภิเษก-รามอินทรา นั้น ผู้แทนกรมทางหลวงชี้แจงว่า กรมทางหลวงได้กำหนดเส้นทางโดยคำนึงถึงความปลอดภัยและความเหมาะสมทางด้านวิศวกรรมการจราจร งบประมาณที่ใช้ในการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์และค่าก่อสร้าง ความเดือดร้อนของราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างทาง และผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และปรับจุดตัดกับถนนสายอื่นเพื่อประสิทธิภาพในการจราจร ซึ่งบริเวณจุดปลายถนนได้กำหนดตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า แม้จะมีบางส่วนของแนวทางของถนนสายนี้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งท้ายกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร แต่ก็อยู่ภายในเขตที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยและที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางเช่นเดียวกับแนวทางของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร จึงไม่เกิดผลกระทบต่อแนวทางในการพัฒนา การดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในผังเมืองรวม ซึ่งเป็นเพียงแนวทาง ยังไม่มีผลบังคับเด็ดขาด ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔<sup>๗</sup> ของกฎกระทรวง

<sup>๔</sup> ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เกี่ยวกับมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ นี้ อยู่ในแนวทางเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ในเรื่องการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์และถนนเชื่อมต่อในเขตผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

<sup>๕</sup> มาตรา ๔ ให้กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) วิจัยและพัฒนางานก่อสร้าง บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน

(๓) ร่วมมือและประสานงานด้านงานทางกับองค์กรและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

<sup>๖</sup> มาตรา ๑๙ ให้อธิบดีกรมทางหลวงเป็นเจ้าหน้าที่กำกับ ตรวจตราและควบคุมทางหลวง และงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน

<sup>๗</sup> ข้อ ๔ การวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง มีวัตถุประสงค์

ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ.๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ประกอบกับบทนิยามคำว่า “ผังเมืองรวม”<sup>๘</sup> ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ และไม่เกิดผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพตามที่กำหนดในข้อ ๕<sup>๙</sup> ของกฎกระทรวงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่าผังเมืองรวมนี้ต่างจากผังเมืองเฉพาะ<sup>๑๐</sup> ซึ่งต้องตราเป็นพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับ<sup>๑๑</sup> และมีผลเป็นการ

---

เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา การดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม ในบริเวณแนวเขตตามข้อ ๒ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเมืองในภาคต่าง ๆ และในเขตปริณิณทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“ “ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

“ ข้อ ๕ ผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงนี้มีนโยบายและมาตรการเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและโครงข่ายบริการสาธารณะ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางด้านวัฒนธรรม การบริหาร และการบริการที่สำคัญที่สุดของประเทศ

(๒) พัฒนาการบริการทางสังคม การสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการให้เพียงพอและได้มาตรฐาน

(๓) ส่งเสริมการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน และส่งเสริมการพัฒนาในบริเวณที่อยู่อาศัยให้เป็นชุมชนที่สมบูรณ์โดยมีศูนย์กลางชุมชนเพื่อให้บริการต่าง ๆ ที่จำเป็น

(๔) จัดระบบการขยายตัวของอุตสาหกรรมการผลิตโดยทั่วไปและเน้นเฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตที่ต้องใช้แรงงานระดับฝีมือและเทคโนโลยีขั้นสูงเท่านั้น

(๕) ส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อม ซึ่งมีคุณค่าทางศาสนา ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี เพื่อดำรงความเป็นเอกลักษณ์ของกรุงเทพมหานครและของชาติ

(๖) อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่า

(๗) ควบคุมสภาพแวดล้อมให้เหมาะสม

(๘) เป็นแนวทางสำหรับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ โครงการพัฒนาต่าง ๆ และมาตรการส่งเสริมการพัฒนาเมือง

<sup>๑๐</sup> “ผังเมืองเฉพาะ” หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาและดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๔๑ ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

เวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนตามที่ระบุให้เวนคืนในพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อใช้เป็นทางหลวง<sup>๑๒</sup>

โดยที่การดำเนินการโครงการก่อสร้างทางหลวงสายรัชดาภิเษก - รามอินทรา ตามเส้นทางที่กรมทางหลวงกำหนด เป็นการดำเนินการของรัฐเพื่อจัดให้มีถนนสำหรับรองรับการจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งผ่านการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดจนคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้มีการก่อสร้างและในที่สุดก็จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๖๘<sup>๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น กรมทางหลวงจึงมีอำนาจดำเนินการสำรวจเพื่อก่อสร้างถนนดังกล่าวตามแนวทางที่กรมทางหลวงกำหนด ซึ่งแตกต่างไปจากแนวของผังเมืองรวมได้โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ และไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๘๓<sup>๑๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นที่สอง กรมทางหลวงจะขอผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะแนวทางเดิมที่กรมทางหลวงคัดเลือกไว้เป็นแนวทางที่เหมาะสมจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่เพียงใด และจะขอผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เฉพาะแนวถนนกรมทางหลวงคัดเลือกได้หรือไม่ นั้น เมื่อไต้หวันจัดในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่ากรมทางหลวงสามารถกำหนดเส้นทางเพื่อดำเนินการก่อสร้างถนนสาย

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๔๓ เมื่อได้ประกาศพระราชบัญญัติให้ใช้ผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใด ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองและถูกกำหนดในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะให้เวนคืน ถ้า

(๑) เพื่อใช้เป็นทางหลวง ให้ถือว่าถูกเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงและให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่การเวนคืนโดยอนุโลมทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๖๘ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การโอนอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง โดยมีได้มีการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๘๓ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๔๘ มีความผิดที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นร้องขอ ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือในผังเมืองเฉพาะ ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้หรือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้น และคิดเอาค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ตามที่จ่ายจริงโดยประหยัด.

รัชดาภิเษก-รามอินทรา ตามแนวทางที่กรมทางหลวงสำรวจไว้ได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา  
(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓)จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน  
(นายอัคราทร จุฬารัตน)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
สิงหาคม ๒๕๕๐