

จะเป็นทางหลวงตามกฎหมาย ... ต้องลงทะเบียนก่อนครับ !



โดย ... ลุงเป็นธรรม
สายด่วนศาลปกครอง 1355

ส่วนที่ 1 ทางหลวงในประเทศไทย

ลำดับนี้ประเทศไทยได้รับเกียรติให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 35 และการประชุมสุดยอดผู้นำที่เกี่ยวข้อง ระหว่างวันที่ 31 ตุลาคม – 4 พฤศจิกายน 2562 ณ ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี และเพื่อบรรเทาปัญหาด้านการจราจรและเป็นการอำนวยความสะดวกในการเดินทางของผู้เข้าร่วมการประชุม ในครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วันจันทร์ที่ 4 และวันอังคารที่ 5 พฤศจิกายน 2562 เป็นวันหยุดราชการเป็นกรณีพิเศษ ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดนนทบุรี ท่านผู้อ่านหลายท่านก็คงเหมือนกับลุงเป็นธรรมที่จะใช้โอกาสนี้ขับรถท่องเที่ยวไปพร้อมกับชิมช้อปใช้สนองนโยบายหลวงท่านนะครับ

ในปัจจุบันการขับรถท่องเที่ยวบนทางหลวงไปยังท้องที่ต่าง ๆ มีความสะดวกสบายและมีมาตรฐานความปลอดภัยสูงมากครับ ... แต่ทุกท่านทราบหรือไม่ว่าในอดีตคนไทยนิยมการเดินทางสัญจรไปมาโดยทางน้ำ แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะไม่มีการสัญจรทางบกเสียทีเดียว หากแต่ไม่ได้รับความสะดวกเท่าทางน้ำ นั่นเป็นเพราะในอดีตประเทศไทยยังไม่มีการสร้างถนนที่เป็นกิจจะลักษณะอย่างทุกวันนี้ จะมีก็แต่ทางเกวียนหรือทางดินที่เกิดจากการหักล้างถางพง ต่อมา ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 (หรือที่ทรงได้รับการถวายพระราชสมัญญานามว่า พระสยามเทวมหามกุฏวิเทศมหาราช) จึงได้มีการตัดถนนตามแบบของชาวยุโรปขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่กรุงเทพฯ นั่นคือถนนเจริญกรุง (New Road) รวมทั้งถนนบำรุงเมืองและถนนเฟื่องนครในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน

หลังจากนั้น ก็ได้มีการสร้างถนนเพิ่มขึ้นอีกหลายสายทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองสำคัญแต่ก็ยังไม่มีความหมายที่ใช้บังคับกับถนนหรือทางหลวงเป็นการเฉพาะ จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช 2464 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการรถไฟแผ่นดิน รถไฟราษฎร์ (รถไฟเอกชน) และทางหลวง ต่อมา ก็ได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับทางหลวงขึ้นใช้บังคับอีกหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช 2473 พระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295

สำหรับกฎหมายทางหลวงฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ทางหลวงมีด้วยกัน 5 ประเภท คือ ทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงชนบท ทางหลวงท้องถิ่น และทางหลวงสัมปทาน (ตามพระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2542)

แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวก็ยังกำหนดต่อไปว่าทางหลวงประเภทต่าง ๆ ข้างต้นจะต้องลงทะเบียนต่อผู้จัดให้ลงทะเบียนตามกฎหมายทางหลวง ไม่ว่าจะเป็นอธิบดีกรมทางหลวง อธิบดีกรมทางหลวงชนบท หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ณ สถานที่ตามที่กฎหมายกำหนด แล้วแต่กรณีครับ !

ประเด็นที่น่าสนใจของเรื่องนี้จึงมีอยู่ว่า ทางหรือถนนที่ยังไม่ได้ลงทะเบียนตามกฎหมายถือว่าเป็น “ทางหลวง” หรือไม่ ???

ส่วนที่ 2 ทางหลวงตามกฎหมาย ... ต้องลงทะเบียนก่อนครับ !

ขอย้อนเรื่องราวกลับไปเมื่อหลายสัปดาห์ก่อนในอุทาหรณ์จากคดีปกครองเรื่อง “บรรเทาทุกข์ชั่วคราว” ... หนึ่งในวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา ที่นางสาวเดือน ได้มีหนังสือคัดค้านกรุงเทพมหานคร (กทม.) กรณีมีผู้ยื่นคำขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานต่อ กทม. ตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2546 เนื่องจากเห็นว่า การตั้งสุสานในชุมชนมีผลกระทบต่อสภาพจิตใจของผู้อยู่อาศัยในชุมชนนั้น และพื้นที่ที่ใช้จัดตั้งสุสานดังกล่าวก็ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ กทม. กลับมีหนังสือแจ้งว่า การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานดังกล่าวดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

นางสาวเดือนจึงยื่นฟ้อง กทม. ต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานดังกล่าว ซึ่งในระหว่างการพิจารณา ศาลปกครองก็ได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยห้ามมิให้ทำการฝังศพในบริเวณสุสานพิพาทไว้ก่อน จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่นตามที่นางสาวเดือนร้องขอ ตามที่ได้นำเสนอไปแล้ว

ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเนื้อหาแห่งคดี ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาอยู่ 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือ ถนน 3 สาย ที่อยู่ใกล้กับสุสานพิพาททางด้านทิศเหนือ ทิศตะวันออก และทิศใต้ ซึ่งมีสภาพเป็นถนนสาธารณะที่ยังไม่ได้ลงทะเบียนทางหลวง ถือเป็นทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะหรือไม่???

ลุงเป็นธรรมขออธิบายในประเด็นแรกตามที่ได้เกริ่นนำไว้ก่อนนะครับ โดยมีข้อกฎหมายที่ท่านผู้อ่านต้องทราบเพิ่มเติมก่อนว่า ในการขอใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน ตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 นั้น ตามข้อ 4 ของกฎกระทรวง (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชนสำหรับเก็บหรือฝังศพเป็นการถาวร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้ ... (4) สถานที่ตั้งต้องอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะอย่างน้อยห้าสิบบเมตร ... นอกจากนี้ สุสานดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร จึงต้องพิจารณา ข้อ 7 ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดว่า สถานที่สำหรับฝังศพเป็นการถาวร ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ (1) อยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะไม่น้อยกว่าห้าสิบบเมตร ... ประกอบด้วยครับ

ในประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วสรุปได้ว่า ในกฎกระทรวงและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครข้างต้นมิได้มีบทนิยามของ “ทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ” ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาความหมายดังกล่าวตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า “ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบกไม่ว่าในระดับพื้นดินใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นนอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดามีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ยังกำหนดต่อไปว่า บุคคลซึ่งก่อสร้างทางขึ้นอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 13 ลงทะเบียนทางนั้นเป็นทางหลวงได้ แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะรับลงทะเบียนให้ได้ต่อเมื่อบุคคลซึ่งก่อสร้างทางนั้นได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้แล้ว ซึ่งหมายความคำว่า “ทางหลวง” ตามพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว นอกจากจะมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ ในบทนิยามศัพท์แล้ว ยังต้องได้มีการลงทะเบียนเป็นทางหลวงประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

เมื่อถนนพิพาททั้ง 3 สาย ที่อยู่ใกล้กับสุสานทางด้านทิศเหนือ ทิศตะวันออก และทิศใต้ **แม้จะมีสภาพเป็นถนนสาธารณะที่ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรร่วมกัน และอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร แต่ยังมีได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงท้องถิ่น ถนนทั้ง 3 สายดังกล่าว จึงมิใช่ทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ** ตามข้อ 4 (4) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 และข้อ 7 (1) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2546

การที่นางสาวเดือนอ้างว่าสุสานพิพาทตั้งอยู่ห่างจากถนนทั้ง 3 สาย น้อยกว่า 50 เมตร ก็ไม่ถือว่าต้องห้ามตามกฎหมายครับ !!!

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การพิจารณาเงื่อนไขใด ๆ ตามกฎหมาย หากกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดนิยามศัพท์ที่จะต้องนำมาพิจารณาเอาไว้เป็นการเฉพาะ ก็จำเป็นที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะต้องค้นหาและพิจารณานิยามความหมายของคำนั้นจากกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ในกรณีของคำว่า “ทางหลวง” ที่กฎหมายสุสานและฌาปนสถานไม่ได้กำหนดนิยามเอาไว้ จำเป็นต้องพิจารณาตามกฎหมายทางหลวงซึ่งได้ให้นิยามรวมถึงเงื่อนไขทางกฎหมายของความเป็นทางหลวงเอาไว้อย่างละเอียด อีกทั้งการตีความกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางที่มีผลกระทบต่อผู้อยู่ในบังคับของกฎหมาย ก็จำเป็นต้องตีความกฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดความเดือนร้อนเสียหายหรือเกิดภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

สำหรับประเด็นที่สอง คือ **ที่ตั้งสุสานพิพาทอยู่ห่างจากทางน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ห้วยแม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์อื่นอย่างน้อย 400 เมตร หรือไม่ ???** ลุงเป็นธรรมขอนำเสนอแก่ท่านผู้อ่านในตอนต่อไปครับ ...

(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 919-920/2560 และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

ส่วนที่ 3 รู้ทันการลงทะเบียนทางหลวง

ทางหลวงประเภทต่าง ๆ ให้ลงทะเบียนไว้ ดังต่อไปนี้ (1) ทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงสัมปทาน อธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้จัดให้ลงทะเบียนไว้ ณ กรมทางหลวง (2) ทางหลวงชนบท อธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้จัดให้ลงทะเบียนไว้ ณ กรมทางหลวงชนบท (3) ทางหลวงท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้จัดให้ลงทะเบียนไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด โดยบุคคลซึ่งก่อสร้างทางขึ้นอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 13 ลงทะเบียนทางนั้นเป็นทางหลวงได้ แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะรับลงทะเบียนให้ได้ต่อเมื่อบุคคลซึ่งก่อสร้างทางนั้นได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
