

บันทึก

เรื่อง การอนุญาตให้ปลูกสร้างศาลาที่พักผู้โดยสารในเขตทางหลวงพิเศษ
(ตามข้อ ๕๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่
๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕)

กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๖๐๖/๑๕๐๗ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เจ้าอาวาสวัดศรีเรืองบุญได้ขออนุญาตสร้างศาลาที่พักผู้โดยสารในเขตทางหลวงพิเศษ หมายเลข ๓๔๐ ตอนดลิ่งชัน-บางบัวทอง ที่ กม. ๑๐ + ๖๙๐.๙๐ ด้านขวาทาง โดยแจ้งว่าค่าก่อสร้างและอุปกรณ์ต่าง ๆ ผู้มีจิตศรัทธาได้บริจาคให้แล้ว นอกจากนั้น หากกรมทางหลวงต้องการจะใช้บริเวณดังกล่าวเมื่อใด ทางวัดจะคืนให้ทันที

ในการพิจารณากรณีวัดศรีเรืองบุญขออนุญาตสร้างศาลาที่พักผู้โดยสารในเขตทางหลวงพิเศษนี้ เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ศาลาที่พักผู้โดยสารมิใช่กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคจึงไม่สามารถอนุญาตให้ดำเนินการได้ เพราะขัดกับข้อ ๕๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ที่บัญญัติว่า

“ข้อ ๕๑ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงพิเศษ

ผู้ซึ่งดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภค เมื่อมีความจำเป็นต้องปักเสาพาดสาย วางท่อ หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นกิจการสาธารณูปโภคในเขตทางหลวงพิเศษ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ

ฯลฯ

ฯลฯ”

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การก่อสร้างศาลาที่พักผู้โดยสารน่าจะเข้าข่ายกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งจะขออนุญาตดำเนินการได้ตามข้อ ๕๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ ดังกล่าวข้างต้น

เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ ดังกล่าว มิได้มีคำจำกัดความเกี่ยวกับคำว่า “สาธารณูปโภค” ไว้ คงมีแต่ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งให้คำนิยามไว้ว่า “การประกอบกรเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป เช่น ไฟฟ้าน้ำประปา” กรมทางหลวงจึงขอหารือว่า การก่อสร้างศาลาที่พักผู้โดยสารนี้ จะถือว่าเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคได้หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อกรมทางหลวงจะได้ถือเป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงเพิ่มเติมว่า ปัญหาข้อหารือของกรมทางหลวงในกรณีนี้ก็เนื่องจากเจ้าอาวาสวัดศรีเรืองบุญได้มีหนังสือขออนุญาตปลูกสร้างศาลาที่พักผู้โดยสารในเขตทางหลวงพิเศษ ซึ่งจาก

การพิจารณาของเจ้าหน้าที่กรมทางหลวง มีปัญหาข้อกฎหมายว่า อธิบดีกรมทางหลวงในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษจะมีอำนาจอนุญาตให้วัดศรีเรืองบุญปลูกสร้างศาลาที่พักผู้โดยสารในเขตทางหลวงพิเศษ โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๕๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ ได้หรือไม่ ดังนั้น กรมทางหลวงจึงได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

ในข้อหารือของกรมทางหลวงนั้น มีปัญหาประการแรกว่า การปลูกสร้างศาลาที่พักผู้โดยสารจะถือเป็นการปลูกสร้างอาคารตามข้อ ๕๑ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ๑ หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า ถึงแม้จะไม่ปรากฏว่าศาลาที่พักผู้โดยสารที่เจ้าอาวาสวัดศรีเรืองบุญขออนุญาตกรมทางหลวงปลูกสร้างนั้น มีลักษณะเช่นใด แต่ตามข้อเท็จจริงที่เจ้าอาวาสวัดศรีเรืองบุญแจ้งว่า จะปลูกสร้างศาลาที่พักผู้โดยสารขึ้นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและเด็กนักเรียนที่มารอขึ้นรถเข้ากรุงเทพมหานคร เนื่องจากเวลาฝนตกไม่มีที่หลบฝน ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทนิยามของคำว่า “อาคาร” ตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ด้วยแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า ศาลาที่พักผู้โดยสารเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอย และเป็นอาคารชนิดหนึ่ง ดังนั้นจึงต้องห้ามมิให้ปลูกสร้างในเขตทางหลวงพิเศษ ตามข้อ ๕๑ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ๑

สำหรับปัญหาที่ว่า อธิบดีกรมทางหลวงจะอนุญาตให้เจ้าอาวาสวัดศรีเรืองบุญปลูกสร้างศาลาที่พักผู้โดยสารในฐานะที่เป็นกิจการสาธารณูปโภคตามข้อ ๕๑ วรรคสอง แห่ง

^๑ข้อ ๕๑ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงพิเศษ

ผู้ซึ่งดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค เมื่อมีความจำเป็นต้องปักเสาพาดสาย วางท่อ หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นกิจการสาธารณูปโภคในเขตทางหลวงพิเศษให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ

ในการอนุญาตให้กระทำการตามวรรคสอง ผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษจะกำหนดตำแหน่งและระดับที่จะกระทำการนั้นรวมทั้งกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ และให้นำข้อ ๔๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอนุญาตตามวรรคสอง เมื่อมีความจำเป็นแก่ทาง ผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษจะเพิกถอนเสียก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ”

^๒มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“อาคาร” หมายความว่า ดึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้าสำนักงาน และสิ่งทีสร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอย และหมายความรวมถึง

(๑) อัฒจันทร์หรือสิ่งทีสร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่ชุมนุมของประชาชน

(๒) เขื่อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ อุโมงค์ คานเรือทำน้ำ ทำจอดเรือ รั้ว กำแพงหรือประตู ทีสร้างขึ้นติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับทีสาธารณะหรือสิ่งทีสร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย

(๓) ป้ายหรือสิ่งทีสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย

ฯลฯ

ฯลฯ”

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ฯ ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า ความในวรรคสองของข้อ ๕๑ ดังกล่าว ได้บัญญัติให้ผู้ซึ่งดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภค หากมีความจำเป็นต้องปักเสา พาดสาย วางท่อ หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นกิจการสาธารณูปโภคในเขตทางหลวงพิเศษแล้ว ก็ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ดังนั้น การจะอนุญาตตามข้อ ๕๑ วรรคสองนี้จึงต้องพิจารณาว่า ผู้ขออนุญาตเป็นผู้ซึ่งดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่ กิจการที่ขออนุญาตมีความจำเป็นต้องกระทำและเป็นกิจการสาธารณูปโภคหรือไม่ แต่เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือของกรมทางหลวงที่ว่า เจ้าอาวาสวัดศรีเรืองบุญเป็นผู้ขออนุญาต และไม่ปรากฏว่าเจ้าอาวาสวัดศรีเรืองบุญเป็นผู้ซึ่งดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นการประกอบกิจการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปแต่อย่างใด^๓ ดังนั้น เมื่อผู้ขออนุญาตไม่เป็นผู้ซึ่งดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคเสียแล้ว กรณีที่เป็นปัญหานี้ จึงไม่เข้าเกณฑ์ที่อธิบดีกรมทางหลวงจะอนุญาตได้โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ศาลาที่พักผู้โดยสารที่เจ้าอาวาสวัดศรีเรืองบุญขออนุญาตปลูกสร้างนั้น เป็นกิจการที่มีความจำเป็นต้องกระทำและเป็นกิจการสาธารณูปโภคหรือไม่

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า อธิบดีกรมทางหลวงในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ไม่มีอำนาจอนุญาตให้เจ้าอาวาสวัดศรีเรืองบุญปลูกสร้างศาลาที่พักผู้โดยสารในเขตทางหลวงพิเศษได้ เพราะต้องห้ามและไม่เข้าเกณฑ์ที่

^๓ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๗๒ จำพวกที่กล่าวต่อไปนี้ ย่อมเป็นนิติบุคคล คือ

(๑) ทบวงการเมือง

(๒) วัดวาอาราม

ฯลฯ

ฯลฯ”

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๓๖ วัดหนึ่งให้มีเจ้าอาวาสรูปหนึ่ง และถ้าเป็นการสมควรจะให้มีรองเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสด้วยก็ได้

มาตรา ๓๗ เจ้าอาวาสมีหน้าที่ดังนี้

(๑) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี

(๒) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้น

ปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

(๓) เป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์

(๔) ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล

มาตรา ๓๘ เจ้าอาวาสมีอำนาจดังนี้

(๑) ห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งมิได้รับอนุญาตของเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด

(๒) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด

(๓) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยในวัด ทำงานภายในวัด หรือให้ทำ

ทัณฑ์บนหรือให้ขอมาโทษในเมื่อบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ในวัดนั้นประพฤติผิดคำสั่งเจ้าอาวาส ซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วยพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

จะอนุญาตได้ตามข้อ ๕๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา