เรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การงดการเวนคืนหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนในแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๒/๑๑๑๗๘ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อขยายถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ ตามโครงการพัฒนาเมืองหลัก รอบที่ ๒ ระยะแรก มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ กำหนด ๓ ปี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชกฤษฎีกา ปัจจุบันคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้ประกาศกำหนดราคาเบื้องต้นและจำนวนเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแล้ว และนายกเทศมนตรีเมืองราชบุรี ในฐานะผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่อยู่ระหว่างดำเนินการตกลงซื้อขายและจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน

ในการดำเนินการดังกล่าวจังหวัดราชบุรีแจ้งว่า นายกเทศมนตรีเมืองราชบุรีในฐานะผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ ได้รับหนังสือขอความอนุเคราะห์จากผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นตึกแถวว่า ยินดีให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามประกาศคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ยกเว้นกรณีการเวนคืนกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็ก เพราะหากมีการเวนคืนและรื้อถอนออกทั้งหมดจะทำให้เกิดความเดือดร้อนและเสียหาย เนื่องจากจะทำให้แสงแดดส่องเข้าตัวอาคาร ฝนจะสาดเข้าตัวอาคาร การรื้อถอนจะเกิดความเสียหายกับตัวอาคาร ไม่มีพื้นที่สำหรับการเดินสายไฟ และอาคารชนิดตึกแถวหากไม่มีกันสาดจะดูไม่สวยงาม จึงขอความอนุเคราะห์ให้งดหรือลดพื้นที่เวนคืนกันสาด โดยให้เหลือพื้นที่กันสาดไว้ขนาดกว้าง ๑.๒๐ เมตร หรืออย่างน้อย ๐.๕๐ เมตร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายน้อยที่สุด จากกรณีดังกล่าวจังหวัดราชบุรีจึงได้หารือกระทรวงมหาดไทยว่า ในการงดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนดังกล่าวภายหลังจากที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนฯ ใช้บังคับแล้ว จะสามารถกระทำได้หรือไม่ หากสามารถดำเนินการได้ มีวิธีดำเนินการอย่างไร และผู้ใดเป็นผู้อนุมัติให้งดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนดังกล่าว เพื่อจะได้แจ้งให้เทศบาลเมืองราชบุรีทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นตามข้อหารือข้างต้นเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ และมีผลต่อการดำเนินการของทุกส่วนราชการ จึงขอหารือแนวปฏิบัติที่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑ / ๐๒๖๕ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย ในกรณีประเด็นปัญหา ดังนี้

๑. ในการงดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืน ในกรณีกันสาดของตึกแถวข้างต้น จะสามารถกระทำได้หรือไม่

๒. หากสามารถกระทำได้ มีวิธีดำเนินการอย่างไร และผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้งดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนดังกล่าว

๓. หากไม่สามารถกระทำได้ จะมีแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (กันสาด) ดังกล่าว อย่างไรบ้าง เพื่อให้มีผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืนน้อยที่สุด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนเทศบาลเมืองราชบุรี แล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อขยายถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ ตามโครงการพัฒนาเมืองหลัก รอบที่ ๒ ระยะแรก นั้น ถนนที่จะขยายได้ออกแบบให้มีความกว้าง ๑๖ เมตร โดยจะทำเป็นถนน ๔ ช่องทาง แต่ละช่องทางกว้าง ๓.๒๕ เมตร และมีทางเท้ากว้างด้านละ ๑.๕ เมตร ทั้งนี้ ส่วนของถนนดังกล่าวที่จะขยายออกไปคือบริเวณเขตทางที่จะต้องดำเนินการเวนคืน โดยมีอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนจำนวน ๕๑ ราย

ในการสำรวจเพื่อกำหนดแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืน ปรากฏว่าด้านหนึ่งของถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ ติดกับบริเวณโรงเรียนเบญจมราชูทิศ ส่วนด้านตรงกันข้ามติดกับบ้านเรือนของประชาชนและรวมถึงตึกแถวสามชั้นจำนวน ๑๔ ราย ซึ่งเจ้าของและผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้มีหนังสือขอความอนุเคราะห์ให้งดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กมายังนายกเทศมนตรีเมืองราชบุรีด้วย เจ้าหน้าที่เวนคืนจึงเห็นสมควรขยายถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ ออกไปทางด้านที่ติดกับบ้านเรือนของประชาชน และตึกแถวสามชั้นทั้ง ๑๔ ราย เพียงเท่าที่จำเป็นและเกิดความเสียหายน้อยที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่เวนคืนได้กำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนออกไปจนชิดแนวผนังด้านหน้าของตัวอาคารตึกแถวสามชั้น จึงทำให้เฉพาะที่ดินบริเวณด้านหน้าของตึกแถวเท่านั้นที่อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืน ส่วนที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของตัวอาคารตึกแถวมิได้อยู่ในแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนด้วย โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองตึกแถวสามชั้นทั้ง ๑๔ รายดังกล่าวได้ยอมรับแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนกำหนด อีกทั้งเจ้าหน้าที่เวนคืนก็ได้ตกลงซื้อขายกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วทุกราย และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ชั้นหนึ่งของตัวอาคารตึกแถวสามชั้นทั้ง ๑๔ รายมีกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กขนาดกว้าง ๒ เมตร ยื่นออกมาจากแนวผนังด้านหน้าของตัวอาคารตึกแถวสามชั้นทุกราย และที่ชั้นสองและชั้นสามมีระเบียงยื่นออกมาจากแนวผนังด้านหน้าของตัวอาคารตึกแถวทุกรายอีกด้วย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองตึกแถวสามชั้นดังกล่าวได้ยอมรับแนวเขตที่จะต้องเวนคืนที่อยู่ชิดผนังด้านหน้าของตัวอาคาร

ตึกแถว แต่ไม่ประสงค์จะให้มีการเวนคืนกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าว เพราะจะทำให้แสงแดดส่องและฝนสาดเข้ามาในตัวอาคารตึกแถว อีกทั้งจะทำให้ไม่มีที่เดินสายไฟฟ้าและดูไม่สวยงาม ทั้งนี้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองตึกแถวสามชั้นดังกล่าวได้เสนอให้งดการเวนคืนกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าว หรือให้ลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าวลงโดยให้เหลือกันสาดไว้มีความกว้าง ๑.๒๐ เมตร หรืออย่างน้อย ๐.๕๐ เมตร

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การงดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กสามารถกระทำได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่กำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนออกไปจนชิดแนวผนังด้านหน้าของตัวอาคารตึกแถวสามชั้น และเจ้าของหรือผู้ครอบครองตึกแถวสามชั้นดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายได้ยอมรับแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนกำหนด และได้ตกลงซื้อขายกับเจ้าหน้าที่เวนคืนแล้ว อีกทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามนัยมาตรา ๑๑[๑] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้วด้วย กรรมสิทธิ์ในที่ดินบริเวณด้านหน้าของตึกแถวทั้ง ๑๔ รายดังกล่าวจึงตกเป็นของรัฐแล้ว นอกจากนั้น เนื่องจากมาตรา ๑๓๓๕[๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินมีทั้งเหนือและใต้พื้นดิน ดังนั้น กันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กและระเบียงของตึกแถวทั้ง ๑๔ รายดังกล่าวซึ่งยื่นเข้ามาในแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนซึ่งได้ตกลงซื้อขายและได้แก้ไขทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว จึงรุกล้ำแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐซึ่งเจ้าของ

---

[๑] มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์กันได้ตามมาตรา ๑๐ ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวทั้งหมดให้แก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ทำสัญญาซื้อขาย

ในการทำสัญญาซื้อขาย หากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อขายมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินทราบและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทั้งฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดินอำเภอหรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ และฉบับที่ผู้มีสิทธิในที่ดินยึดถือไว้โดยให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามกฎหมายและให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ ทั้งนี้ ให้ถือว่าได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนับแต่วันชำระเงินตามวรรคหนึ่ง

เพื่อประโยชน์แก่การทำทะเบียนให้ถูกต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายยึดถือไว้ และทำการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้อง โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นจะนำไปมอบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยตนเอง หรือจะส่งไปโดยทางไปรษณีย์ตอบรับก็ได้

[๒] มาตรา ๑๓๓๕ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพ้นพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย

หรือผู้ครอบครองตึกแถวสามชั้นดังกล่าวจะต้องดำเนินการรื้อถอนออกไป

อนึ่ง ในการกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เนื่องจากรัฐมีความจำเป็นจะต้องขยายถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ ตามโครงการพัฒนาเมืองหลัก รอบที่ ๒ ระยะแรก เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การคมนาคมและการขนส่งอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค[๓] เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองตึกแถวสามชั้นดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายได้ยอมรับแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่เจ้าหน้าที่เวนคืนกำหนด และได้ตกลงซื้อขายกับเจ้าหน้าที่เวนคืนแล้ว อีกทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้ดำเนินการแก้ไขหลักฐานทางทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้วด้วย รัฐจึงต้องนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการขยายถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ ตามโครงการพัฒนาเมืองหลัก รอบที่ ๒ ระยะแรก ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ และย่อมเป็นกรณีที่ไม่สามารถงดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าวได้อีกด้วย

ประเด็นที่สอง หากสามารถงดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กตามข้อหารือประเด็นที่หนึ่งได้ มีวิธีดำเนินการอย่างไร และผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้งดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนดังกล่าว นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าไม่สามารถงดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนกั้นสาดคอนกรีตเสริมเหล็กได้ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยข้อหารือประเด็นนี้

ประเด็นที่สาม หากไม่สามารถงดหรือลดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กตามข้อหารือประเด็นที่หนึ่งได้ มีแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเวนคืนกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าวอย่างไรบ้าง เพื่อให้มีผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืนน้อยที่สุด นั้น เห็นว่า ถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ เป็นทางหลวง[๔] ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ การ

---

[๓] ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องจากทางราชการมีความจำเป็นจะต้องขยายถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ ตามโครงการพัฒนาเมืองหลัก รอบที่ ๒ ระยะแรก ในท้องที่ตำบลหน้าเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การคมนาคมและการขนส่งอันเป็นกิจการสาธารณูปโภค ในการนี้ สมควรกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีสิทธิเข้าไปทำการสำรวจและเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

[๔] มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัตินิยามคำว่า “ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นนอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พืชพันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ ที่จอด

กระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวง ต้องพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ เป็นสำคัญ ซึ่งมาตรา ๔๗[๕] วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง และในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขด้วยก็ได้ นอกจากนั้น ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงยังอาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติภัย และการติดขัดของจราจร รวมทั้งกำหนดอัตราและระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าด้วยก็ได้ การที่เจ้าหน้าที่กำหนดแนวเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนออกไปจนชิดแนวผนังด้านหน้าของตัวอาคารตึกแถวสามชั้นทั้ง ๑๔ ราย มีผลให้กันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กของตึกแถวสามชั้นดังกล่าวยื่นเข้ามาในเขตที่ดินที่จะต้องเวนคืนซึ่งเป็นเขตทางหลวง จึงต้องถือว่ากันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กของตึกแถวสามชั้นดังกล่าวเป็นสิ่งปลูกสร้างในเขตทางหลวง การพิจารณาอนุญาตให้มีกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าวอยู่ต่อไปได้หรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของผู้อำนวยการทางหลวง สำหรับการขยายถนนมนตรีสุริยวงศ์ ซอย ๓ นั้น เป็นการดำเนินการในเขตเทศบาลเมืองราชบุรี ซึ่งตามมาตรา ๑๔[๖] ประกอบกับมาตรา ๑๕ (๓)[๗] แห่ง

รถ ที่พักคนโดยสาร เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

[๕] มาตรา ๔๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติภัย และการติดขัดของการจราจร กำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่าก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะเพิกถอนเสียก็ได้

สิ่งที่ปลูกสร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้นำมาตรา ๓๗ วรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๖] มาตรา ๑๔ รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวง การแต่งตั้งนั้นจะจำกัดให้เป็นผู้อำนวยการทางหลวงเฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือเฉพาะสายใดสายหนึ่งก็ได้

[๗] มาตรา ๑๕ ในกรณีที่รัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา ๑๔ ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้อำนวยการทางหลวง

(๑) อธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงสัมปทาน

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท

(๓) นายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาล

(๔) ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาล

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้นายกเทศมนตรีเมืองราชบุรีเป็นผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาล ดังนั้น นายกเทศมนตรีเมืองราชบุรี ในฐานะผู้อำนวยการทางหลวง จึงมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้มีกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กของตึกแถวสามชั้นดังกล่าวอยู่ต่อไปได้หรือไม่ โดยในการพิจารณาอนุญาต นายกเทศมนตรีเมืองราชบุรี ในฐานะผู้อำนวยการทางหลวง ต้องพิจารณาเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นสำคัญ กล่าวคือ ต้องพิจารณาถึงการรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติภัย และการติดขัดของการจราจรเป็นสำคัญ ทั้งนี้ หากพิจารณาเห็นว่า กันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กของตึกแถวสามชั้นทั้ง ๑๔ รายดังกล่าวไม่เป็นอุปสรรคต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติภัย และการติดขัดของการจราจร นายกเทศมนตรีเมืองราชบุรี ในฐานะผู้อำนวยการทางหลวง ก็อาจอนุญาตให้มีกันสาดคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าวอยู่ต่อไปได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๔๔