

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของผู้อำนวยการทางหลวงชนบทในการเข้าไปดำเนินการ
สำรวจแนวเขตที่ดินเพื่อใช้ในการสร้างทางหลวง

กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือที่ คค ๐๗๒๘/๐๒๒๕๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางหลวง ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงและผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับบุคคลดังกล่าว มีอำนาจเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใดเป็นการชั่วคราวได้เท่าที่จำเป็นเพื่อการนั้น ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก โดยผู้อำนวยการทางหลวงต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ก่อนวันเริ่มกระทำการนั้น” จึงมีปัญหาข้อกฎหมายว่า บทบัญญัติดังกล่าวครอบคลุมถึงสายทางที่กรมทางหลวงชนบทมีโครงการที่จะทำการก่อสร้างขึ้นใหม่ด้วยหรือไม่ อำนาจผู้อำนวยการทางหลวงชนบทเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใด เมื่อได้มีการก่อสร้างทางหลวงแล้วเสร็จ และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบทแล้วหรือไม่

กรมทางหลวงชนบทได้พิจารณากรณีดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่ามีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๖๘ ใช้ได้เฉพาะในกรณีที่มีสายทางอยู่แล้วและต้องการที่จะทำการก่อสร้างขยายทางหลวง ผู้อำนวยการทางหลวงชนบทจึงมีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของบุคคลใด เพื่อทำการสำรวจเบื้องต้นก่อนที่จะทำการออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนได้ ส่วนสายทางที่มีโครงการว่าจะทำการก่อสร้างขึ้นใหม่นั้น ไม่สามารถนำมาตรา ๖๘ มาบังคับใช้ได้ เนื่องจากอำนาจตามกฎหมายของผู้อำนวยการทางหลวงชนบทจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อมีการสร้างสายทางแล้วเสร็จ และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบทแล้วเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๙ ที่บัญญัติว่า “ทางหลวงชนบท คือ ทางหลวงที่กรมทางหลวงชนบทเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท” และมาตรา ๑๕ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา ๑๔ ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้อำนวยการทางหลวง

(๑) อธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน

(๒) อธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท

(๓) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งแล้วแต่กรณี เป็นผู้อำนวยการทางหลวงท้องถิ่น”

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เมื่อกรมทางหลวงชนบทมีโครงการที่จะก่อสร้างถนนสายทางใดขึ้นใหม่ก็สามารถนำมาตรา ๖๘ มาบังคับใช้ได้ เนื่องจากมาตรา ๑๕ ที่ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวง (๒) อธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท” ประกอบกับมาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “นอกจากทางหลวงสัมปทาน การสร้างทางหลวงประเภทใดขึ้นใหม่ หรือขยายเขตทางหลวงประเภทใด ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ผู้อำนวยการทางหลวงประเภทนั้น” จะเห็นได้ว่า ความเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบทเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการก่อสร้างสายทางนั้นขึ้น ดังนั้น อธิบดีกรมทางหลวงชนบทในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงชนบทมีอำนาจในการเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ของบุคคลใดได้ตามมาตรา ๖๘ และมีอำนาจที่จะควบคุมทางหลวงชนบทและงานทางให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงได้ แม้จะยังมิได้มีการลงทะเบียนเป็นทางหลวงชนบท ตามมาตรา ๙ ก็ตาม

กรมทางหลวงชนบทขอหารือเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติว่า ความเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท และอำนาจในการควบคุมทางหลวงและงานทางให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อได้ดำเนินการก่อสร้างทางจนเป็นที่แล้วเสร็จ และได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงชนบทแล้วเท่านั้น ใช่หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงชนบท โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมและกรมทางหลวงชนบท) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ผู้อำนวยการทางหลวง” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมทางหลวงและงานทาง และคำว่า “งานทาง” หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจ การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง แสดงให้เห็นว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ผู้อำนวยการทางหลวงในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ครอบคลุมทั้งก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างสายทาง และภายหลังจากที่ได้ก่อสร้างสายทางแล้วเสร็จและได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงประเภทต่าง ๆ แล้ว สำหรับการกำหนดให้อธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้ดำเนินการ

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“งานทาง” หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจ การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง

“ผู้อำนวยการทางหลวง” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอำนาจและหน้าที่หรือได้รับแต่งตั้งให้ควบคุมทางหลวงและงานทางเฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือเฉพาะสายใดสายหนึ่ง ตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

จัดให้มีการลงทะเบียนทางหลวงตามมาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า^๓ เจตนารมณ์ของการลงทะเบียนทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็เพื่อจัดระบบทางหลวงและกำหนดผู้รับผิดชอบที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ตรวจสอบทางหลวงประเภทต่าง ๆ ในระหว่างลงทะเบียน จึงควรที่จะมีผู้รับผิดชอบในการกำกับ ตรวจสอบทางหลวงด้วย ดังนั้น การลงทะเบียนเป็นทางหลวงชนบทจึงมีใช้เงื่อนไขเบื้องต้นในการใช้อำนาจของผู้อำนวยการทางหลวงชนบทแต่อย่างใด

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจทั่วไปของผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา ๒๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ที่บัญญัติว่า การสร้างทางหลวงประเภทใดชั้นใหม่หรือขยายทางหลวงประเภทใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการทางหลวงประเภทนั้น ประกอบกับมาตรา ๖๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ได้บัญญัติให้อำนาจผู้อำนวยการทางหลวงในการเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใดเป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางหลวง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า^๖ การที่มาตรา ๖๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ กำหนดให้ผู้อำนวยการ

^๒ มาตรา ๙ ทางหลวงชนบท คือ ทางหลวงที่กรมทางหลวงชนบทเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท

^๓ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำเขตทางซึ่งยังไม่ได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๓๑๕ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงกรมทางหลวงชนบท (เรื่องเสร็จที่ ๓๔๔/๒๕๔๔)

^๔ มาตรา ๒๗ นอกจากทางหลวงสัมปทาน การสร้างทางหลวงประเภทใดชั้นใหม่หรือขยายทางหลวงประเภทใด ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้อำนวยการทางหลวงประเภทนั้น

^๕ มาตรา ๖๔ เพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางหลวง ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงและผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับบุคคลดังกล่าว มีอำนาจเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใดเป็นการชั่วคราวได้เท่าที่จำเป็นเพื่อการนั้น ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก โดยผู้อำนวยการทางหลวงต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ก่อนวันเริ่มกระทำการนั้น ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ได้ ให้ประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน การประกาศให้ทำเป็นหนังสือปิดไว้ ณ ที่ซึ่งที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ และ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอ และที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ ให้แจ้งกำหนดวัน เวลา และการที่จะกระทำการนั้นไว้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ บันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๔๓ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๔/๒๕๔๕)

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

ทางหลวงมีอำนาจเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใด เป็นการชั่วคราวได้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางหลวงนั้น มีความมุ่งหมาย เพื่อให้ผู้อำนวยการทางหลวงสามารถเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินก่อนดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติให้การก่อสร้างหรือขยายทางหลวงจะได้ไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับ เพราะในทางปฏิบัติการกำหนดแนวเขตทางหลวงในเบื้องต้นอาจกำหนดไว้หลายแนวและไม่มีความชัดเจน จึงมีความจำเป็นต้องสำรวจจนทราบแน่นอนว่าจะสร้างหรือขยายทางหลวงตามแนวเขตใด เพื่อจะได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป นอกจากนี้ การให้อำนาจดังกล่าวยังช่วยสนับสนุนให้การสร้างหรือขยายทางหลวงบรรลุผลได้ดียิ่งขึ้น และสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนต่อไป เพื่อให้สามารถดำเนินการสร้างหรือขยายทางหลวงในแต่ละสายทางได้ตามขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ความเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบทและอำนาจของผู้อำนวยการทางหลวงชนบทในการควบคุมทางหลวงและงานทางให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทางหลวงฯ และการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ในการเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของบุคคลใดเพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางหลวงชนบท จึงเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนที่จะมีการก่อสร้างทางหลวงและได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงชนบทตามมาตรา ๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ แล้ว โดยครอบคลุมทั้งกรณีที่เป็นการก่อสร้างทางหลวงขึ้นใหม่และกรณีที่เป็นการขยายทางหลวงที่มีอยู่เดิมด้วย

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) มีข้อสังเกตว่า การใช้อำนาจตามมาตรา ๖๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ในการเข้าไปสำรวจเบื้องต้นในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของบุคคลใดเพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางหลวงนั้น ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ และในทางปฏิบัติการเข้าไปสำรวจที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางหลวงนั้นสามารถใช้วิธีการขอความร่วมมือจากประชาชนที่เป็นเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ดังนั้น การใช้อำนาจดังกล่าวต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในการใช้อำนาจด้วย โดยหากมี

^๔ มาตรา ๙ เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ทางรถไฟ ทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

ความจำเป็นต้องใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนานั้นต้องใช้อำนาจในการเข้าไปดำเนินการอย่างระมัดระวัง รวมทั้งต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนานั้นด้วย

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๑