

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจของอธิบดีกรมทางหลวงชนบทตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕
และการจัดทำที่พักริมทางในที่ดินที่ได้จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือที่ คค ๐๗๒๘/๑๐๖๙๓ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมทางหลวงชนบทมีปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ในสองประการ ดังนี้

๑. มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้อธิบดีกรมทางหลวงชนบทมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมในทางวิชาการเกี่ยวกับทางหลวงและงานทางของทางหลวงท้องถิ่น คำว่า “ควบคุมในทางวิชาการ” มิได้กำหนดให้ชัดเจนว่าเป็นการควบคุมในทางวิชาการในเรื่องใดบ้าง จึงดูเหมือนว่ากรมทางหลวงชนบทสามารถควบคุมในทางวิชาการเกี่ยวกับทางหลวงและงานทางของทางหลวงท้องถิ่นได้ทุกเรื่อง ประเด็นปัญหาคือกฎหมายว่าด้วยทางหลวงกำหนดให้

(๑) ผู้อำนวยการทางหลวงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้กระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวงตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๖ วรรคสอง และมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๙/๑ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

(๒) ผู้อำนวยการทางหลวงเป็นผู้มีอำนาจออกประกาศห้ามใช้ยานพาหนะบนทางหลวง โดยที่ยานพาหนะนั้นมีน้ำหนัก น้ำหนักบรรทุก หรือน้ำหนักลงเพลากินกว่าที่กำหนดหรือโดยที่ยานพาหนะนั้นอาจทำให้ทางหลวงเสียหายตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

กรมทางหลวงชนบท เห็นว่า เงื่อนไขการอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ ตาม (๑) และการกำหนดพิกัดน้ำหนักบรรทุกตาม (๒) นั้น เป็นเรื่องในทางวิชาการตามนัยมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ทั้งสิ้น โดยเฉพาะในกรณีของผู้อำนวยการทางหลวงท้องถิ่นซึ่งปัจจุบันมีประมาณ ๘,๐๐๐ คน ทั่วประเทศ หากการกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตตาม (๑) ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันแล้ว ความเสมอภาคที่ประชาชนจะได้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐย่อมแตกต่างกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความสับสนจากการออกกฎเกณฑ์ในเรื่องเดียวกันซึ่งไม่ควรจะเป็นเช่นนั้น และหากเป็นกรณีตาม (๒) เนื่องจากทางหลวงในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวง

พิเศษ ทางหลวงชนบท ทางหลวงท้องถิ่น หรือทางหลวงสัมปทาน ก็เป็นทางหลวงที่เชื่อมโยงกันเป็นโครงข่ายโยงใยกันทั่วประเทศ ฉะนั้น การบรรทุกสิ่งของจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งบางครั้งอาจมีความจำเป็นต้องใช้ทางหลวงหลายประเภทในการเดินทางครั้งเดียวกัน ฉะนั้นการกำหนดพิกัดน้ำหนักบรรทุก ไม่ว่าจะเป็นทางหลวงประเภทใดก็ควรจะมีการกำหนดน้ำหนักบรรทุกให้เท่ากันทั้งหมด จึงขอหารือว่า เงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ ตาม (๑) และการกำหนดพิกัดน้ำหนักบรรทุกตาม (๒) เป็นเรื่องที่อยู่ในความหมายของคำว่า “ควบคุมในทางวิชาการ” ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือไม่ และหากเป็นเรื่องที่อยู่ในความหมายของคำว่า “ควบคุมในทางวิชาการ” แล้ว กรมทางหลวงชนบทจะสามารถออกเป็นกฎหมายอนุบัญญัติเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมได้หรือไม่ และในรูปแบบใด

๒. มาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้กำหนดให้ “ผู้อำนวยการทางหลวงโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้ผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยวิธีประมูลเป็นผู้ลงทุนจัดให้มีที่พักริมทางเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทาง” เนื่องด้วยบริเวณใต้สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสิน (สะพานสาทร) ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกรมทางหลวงชนบทได้มีการขออนุญาตก่อสร้างทำเทียบเรือโดยสาร โดยในแต่ละวันมีประชาชนสัญจรผ่านบริเวณใต้สะพานเพื่อขึ้นและลงเรือเป็นจำนวนมากเป็นเหตุให้มีผู้เข้ามาจำหน่ายสินค้า ซึ่งถือว่าการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และกรมทางหลวงชนบทได้ดำเนินการผลักดันหรือบางรายก็ได้มีการดำเนินคดี อย่างไรก็ตามยังมีบุคคล สมาคม หรือนิติบุคคลยื่นเรื่องเพื่อขออนุญาตเข้าไปประกอบกิจการค้าและการให้บริการประชาสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ โดยตลอดเนื่องจากเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การให้บริการแก่ผู้ใช้ทาง แต่กรมทางหลวงชนบทไม่สามารถอนุญาตให้มีการจำหน่ายสินค้าและบริการในเขตทางหลวงได้เพราะขัดกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดิน จึงขอหารือว่า กรมทางหลวงชนบทจะสามารถนำพื้นที่ว่างบริเวณใต้สะพานสาทรมาจัดให้เป็นที่พักริมทางตามนัยมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้หรือไม่ หากสามารถจัดให้เป็นที่พักริมทางได้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้ทางและผู้ประกอบการที่จะเข้าไปให้บริการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งจะมีรายได้เข้าคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินอีกด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมทางหลวงชนบทโดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง อธิบดีกรมทางหลวงชนบทอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตให้กระทำการใด ๆ ตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๖ วรรคสอง และมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

และมาตรา ๓๙/๑ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ รวมทั้งพิจารณากำหนดพิกัดน้ำหนักรถบรรทุกตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ในเขตทางหลวงท้องถิ่นได้หรือไม่ เห็นว่าอธิบดีกรมทางหลวงชนบทและผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงชนบทและทางหลวงท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๒๐^๑ และมาตรา ๒๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยอธิบดีกรมทางหลวงชนบทมีอำนาจกำหนดมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงและงานทาง การกำหนดเขตทางหลวง ที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้ และเสาพาดสาย ควบคุมในทางวิชาการและอบรมเจ้าหน้าที่ฝ่ายช่างเกี่ยวกับทางหลวงและงานทางได้ตามมาตรา ๒๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ นอกจากนี้ในการควบคุมดูแลความปลอดภัยของยานพาหนะที่สัญจรอยู่บนทางหลวงพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวงซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมและตรวจตรายานพาหนะที่เดินบนทางหลวงและการจราจรบนทางหลวง เว้นแต่กรณีที่ยังมิได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงให้อธิบดีกรมทางหลวงชนบทหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบทหรือผู้อำนวยการทางหลวงท้องถิ่น แล้วแต่กรณี แทนตามมาตรา ๑๔^๔ และมาตรา ๒๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๑๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๑มาตรา ๒๐ ให้อธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นเจ้าหน้าที่กำกับ ตรวจสอบและควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงชนบท

^๒มาตรา ๒๑ ให้นายกองคํการบําริหารสํวนจํหวัด นํายกเทศมนตรีนํายกองค์การบําริหารสํวนตํบล ผู้วําราชการกรุงเทพมหานคร นํายกเมืองพัทยา หรือผู้บําริหารสํงสุดขององค์กรปกครองสํวนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง แล้วแต่กรณี เป็นเจ้าหน้าที่กำกับ ตรวจสอบและควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงท้องถิ่น

^๓มาตรา ๒๖ ในสํวนที่เกี่ยวกับทางหลวงชนบทและทางหลวงท้องถิ่น ให้อธิบดีกรมทางหลวงชนบท มีอํานาจกํหนดมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงและงานทาง รวมทั้งกํหนดเขตทางหลวง ที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้และเสาพาดสาย ตลอดจนควบคุมในทางวิชาการและอบรมเจ้าหน้าที่ฝ่ายช่างเกี่ยวกับทางหลวงและงานทาง

^๔มาตรา ๑๔ รัฐมนตรีมีอํานาจแต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวง การแต่งตั้งนั้นจะจํกััดให้เป็นผู้อำนวยการทางหลวงเฉพาะประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือเฉพาะสายใดสายหนึ่งก็ได้

^๕มาตรา ๒๒ ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอํานาจและหน้าที่ดํเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจตรายานพาหนะที่เดินบนทางหลวงและการจราจรบนทางหลวงให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

^๖มาตรา ๑๕ ในกรณีที่รัฐมนตรียังมิได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงตามมาตรา ๑๔ ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้อำนวยการทางหลวง

พระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ นอกจากอำนาจและหน้าที่ในกรณีข้างต้นแล้ว ผู้อำนวยการทางหลวงยังมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้กระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวงโดยกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งว่าด้วยการควบคุม การรักษา การขยายและสงวนเขตทางหลวง ได้แก่ การสร้างทาง ถนนหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกตามมาตรา ๓๗^๗ การติดตั้ง แขนว วาง หรือกองสิ่งใดในเขตทางหลวงตามมาตรา ๓๘^๘ การระบายน้ำลงในเขตทางหลวงตามมาตรา ๓๙/๑^๙ การขีจุง ไล่อ่อน ปล่อย หรือเลี้ยงสัตว์ในเขตทางหลวงตามมาตรา ๔๖^{๑๐} การสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในหรือรูกล้ำเข้าไปในเขตทางหลวงตามมาตรา ๔๗^{๑๑} การปักเสาพาดสาย วาง

(๑) อธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน

(๒) อธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท

(๓) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา หรือผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง แล้วแต่กรณี เป็นผู้อำนวยการทางหลวงท้องถิ่น

“มาตรา ๓๗ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสงแวดล้อมการป้องกันอุบัติเหตุ และการติดขัดของการจราจร

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓๘ ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง แขนว วางหรือกองสิ่งใดในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ หรือในลักษณะที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวงหรือความไม่สะดวกแก่ทาง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓๙/๑ ห้ามมิให้ผู้ใดระบายน้ำลงในเขตทางหลวงอันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔๖ ห้ามมิให้ผู้ใดขีจุง ไล่อ่อน ปล่อย หรือเลี้ยงสัตว์บนทางจราจร ทางเท้าหรือไหล่ทาง เว้นแต่จะปฏิบัติตามข้อบังคับที่ผู้อำนวยการทางหลวงกำหนด

ผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจประกาศห้ามมิให้ผู้ใดขีจุง ไล่อ่อน ปล่อยหรือเลี้ยงสัตว์ในเขตทางหลวงสายใดทั้งสายหรือบางส่วน ทั้งนี้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ท่อ หรือกระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวงตามมาตรา ๔๘^{๑๒} และการกำหนดระยะห่างจากทางหลวงในการสร้างหรือตัดแปลงอาคารตามมาตรา ๔๙^{๑๓} รวมทั้งอำนาจในการประกาศกำหนดพิภพที่ดินนักบรทุกสำหรับยานพาหนะบนทางหลวงตามมาตรา ๖๑^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งการกระทำตามที่ไดกล่าวมาในข้างต้นนั้นถือเป็นกิจการที่ำเพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาและดูแลการจราจรบนทางหลวงและอยู่ในความหมายของคำว่า “งานทาง” ตามบทนิยามในมาตรา ๔^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ได้กำหนดให้หมายความรวมถึงกิจการที่ำเพื่อหรือเนื่องในการบำรุงรักษาทางหลวงหรือการจราจรบนทางหลวงด้วย

^{๑๑}มาตรา ๔๗ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง หรือรูล้ำเข้าไปในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการติดขัดของการจราจรด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒}มาตรา ๔๘ ผู้ใดมีความจำเป็นต้องปักเสา พาดสาย วางท่อ หรือกระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวงจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงเสียก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓}มาตรา ๔๙ เมื่อมีความจำเป็นจะต้องควบคุมทางเข้าออกทางหลวงเพื่อให้การจราจรบนทางหลวงเป็นไปโดยรวดเร็วและสะดวก หรือเพื่อความปลอดภัยในการจราจรบนทางหลวง ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในที่ดินริมเขตทางหลวงทั้งสายหรือบางส่วนดังต่อไปนี้

(๑) สร้างหรือตัดแปลงต่อเติมอาคารตามประเภท ชนิด หรือลักษณะที่กำหนดในกฎกระทรวง สถานีบริการน้ำมัน สถานีบริการก๊าซ สถานีบริการล้างหรือตรวจสภาพรถ หรือติดตั้งป้ายโฆษณาภายในระยะไม่เกินสิบห้าเมตรจากเขตทางหลวง

(๒) สร้างศูนย์การค้า สนามกีฬา สนามแข่งขัน โรงมหรสพ สถานพยาบาล สถานศึกษาหรือจัดให้มีตลาด ตลาดนัด งานออกร้าน หรือกิจการอื่นที่ทำให้ประชาชนมาชุมนุมกันเป็นจำนวนมากภายในระยะไม่เกินห้าสิบเมตรจากเขตทางหลวง

ทั้งนี้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔}มาตรา ๖๑ เพื่อรักษาทางหลวง ผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามใช้ยานพาหนะบนทางหลวงโดยที่ยานพาหนะนั้นมีน้ำหนัก น้ำหนักบรรทุกหรือน้ำหนักลงเพลากินกว่าที่กำหนด หรือโดยที่ยานพาหนะนั้นอาจทำให้ทางหลวงเสียหาย

ประกาศของผู้อำนวยการทางหลวงตามวรรคหนึ่งต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมทางหลวงสำหรับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน หรือได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมทางหลวงชนบทสำหรับทางหลวงชนบท หรือได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับทางหลวงท้องถิ่น

เมื่ออธิบดีกรมทางหลวงชนบทมีอำนาจกำหนดมาตรฐานและลักษณะของงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงชนบทและทางหลวงท้องถิ่นได้ตามมาตรา ๒๖^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ประกอบกับการกำหนดเงื่อนไขและพิจารณาอนุญาตให้กระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวงท้องถิ่นตามกรณีหรือเป็นกิจการที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาทางหลวงซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงานทางตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น อธิบดีกรมทางหลวงชนบทย่อมมีอำนาจกำหนดมาตรฐานและลักษณะของงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางให้ผู้อำนวยการทางหลวงท้องถิ่นใช้ในการพิจารณาอนุญาตให้มีการกระทำการใด ๆ ในเขตทางหลวงท้องถิ่นได้

ส่วนกรณีที่กรมทางหลวงชนบทเห็นว่า อธิบดีกรมทางหลวงชนบทมีอำนาจควบคุมในทางวิชาการโดยกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตเพื่อให้ผู้อำนวยการทางหลวงท้องถิ่นพิจารณาอนุญาตหรือการประกาศกำหนดพิกัดน้ำหนักรถบรรทุกให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า การควบคุมในทางวิชาการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ หมายความว่า การจัดทำมาตรฐานหรือหลักสูตรหรือการดำเนินการใดโดยใช้ข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษา ค้นคว้า หรือวิจัย จึงจะถือเป็นความรู้ในทางวิชาการ แต่การกำหนดเงื่อนไขอย่างใด ๆ ในการพิจารณาอนุญาตตามกรณีที่หาหรือเป็นการวางแนวทางเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการทางหลวงท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสอดคล้องกัน จึงมิใช่กรณีที่อธิบดีกรมทางหลวงชนบทใช้อำนาจควบคุมในทางวิชาการแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง กรมทางหลวงชนบทจะนำพื้นที่ว่างบริเวณใต้สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสิน (สะพานสาทร) มาจัดเป็นที่พักริมทางตามนัยมาตรา ๖๓^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติทาง

ในกรณีที่มิเหตุฉุกเฉินหรืออุบัติเหตุเกิดขึ้นทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวงหรือไม่ปลอดภัยแก่การจราจรในทางหลวง ให้เจ้าพนักงานซึ่งผู้อำนวยการทางหลวงแต่งตั้งให้ควบคุมทางหลวงมีอำนาจประกาศห้ามใช้ยานพาหนะบนทางหลวงนั้นได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้ปิดประกาศนั้นไว้ในที่เปิดเผย ณ บริเวณที่มีเหตุฉุกเฉินหรืออุบัติเหตุเกิดขึ้นนั้น

^{๑๖}มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“งานทาง” หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจ การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๘}มาตรา ๖๓ ผู้อำนวยการทางหลวงโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรียมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้ผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยวิธีประมูล เป็นผู้ลงทุนจัดให้มีหรือเข้าบริหารจัดการทำเรือ เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ที่พักริมทาง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดในเขตทางหลวงที่ได้จัดสร้างขึ้น เพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทาง และให้กรรมสิทธิ์ในสิ่งที่เป็นบุคคลดังกล่าวจัดให้มีตกเป็นของรัฐ

หลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้หรือไม่ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงในท้องที่แขวงบางยี่เรือ เขตธนบุรี แขวงคลองตันไทร และแขวงบางลำพูล่าง เขตคลองสาน แขวงบางรัก เขตบางรัก และแขวงยานนาวา เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๐^{๑๘} ได้กำหนดให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่แขวงบางยี่เรือ เขตธนบุรี แขวงคลองตันไทร และแขวงบางลำพูล่าง เขตคลองสาน แขวงบางรัก เขตบางรัก และแขวงยานนาวา เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร ให้แก่กระทรวงมหาดไทยเพื่อสร้างและขยายทางหลวง^{๑๙} โดยมีอธิบดีกรมโยธาธิการเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์^{๒๐} ซึ่งต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้กรมทางหลวงชนบทเป็นส่วนราชการในกระทรวงคมนาคม^{๒๑} โดยให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย บางส่วนมาเป็นของกรมทางหลวงชนบทตามมาตรา ๕๔^{๒๒} แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไป

การอนุญาต การกำหนดอัตราค่าตอบแทน ระยะเวลาและเงื่อนไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๘}ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๔ ตอนพิเศษที่ ๕๓ ก หน้า ๑ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๐

^{๑๙}มาตรา ๔ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่แขวงบางยี่เรือ เขตธนบุรี แขวงคลองตันไทร และแขวงบางลำพูล่าง เขตคลองสาน แขวงบางรัก เขตบางรัก และแขวงยานนาวา เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร ให้แก่กระทรวงมหาดไทย ตามแนวทางหลวงที่จะสร้างและขยาย ซึ่งมีกำหนดไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๖๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยมีแนวทางส่วนที่แคบที่สุดสิบเจ็ดเมตรห้าสิบเซนติเมตร และส่วนกว้างที่สุดหนึ่งร้อยสามสิบสี่เมตร ตามแผนผังที่ดิน ซึ่งจะได้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการเขตและที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่

^{๒๐}มาตรา ๓ ให้อธิบดีกรมโยธาธิการเป็นเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัตินี้

^{๒๑}มาตรา ๒๑ กระทรวงคมนาคม มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) กรมทางหลวงชนบท

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๒}มาตรา ๕๔ ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวงมหาดไทย เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการดังต่อไปนี้ มาเป็นของกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กรมโยธาธิการ เฉพาะ

(ก) ราชการส่วนกลาง

(ข) สำนักงานเลขานุการกรม

(ค) กองการเงินและบัญชี

(ง) กองการเจ้าหน้าที่

(จ) กองการพัสดุ

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งโดยผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวทำให้ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามข้อหาข้อนี้โอนมาอยู่ในความควบคุมดูแลของกรมทางหลวงชนบท

โดยที่มาตรา ๔๒^{๒๓} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับมาตรา ๕^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้รัฐมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนได้เฉพาะในกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค และต้องกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควร ดังนั้น หากมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ รัฐต้องเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน และเมื่อรัฐประสงค์จะได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนจะต้องตราพระราชบัญญัติเฉพาะเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พร้อมกับบัญญัติประสงคฺ์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน และต้องนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเท่านั้น เพราะเป็นการได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษ การจะนำไปใช้นอกเหนือวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนย่อมไม่อาจกระทำได้ เมื่อได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนเสร็จแล้ว รัฐยังคงต้องใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนต่อไปด้วย แต่ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท กรณีตามข้อหาข้อนี้จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า การนำพื้นที่

(จ) กองควบคุมการก่อสร้าง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๓}มาตรา ๔๒ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำหนดค่าทดแทนตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าวต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^{๒๔}มาตรา ๕ เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

บริเวณใต้สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชจัดทำที่พักริมทางเป็นการดำเนินการที่อยู่ภายใน
วัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวงหรือไม่

เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “ทางหลวง” ตามมาตรา ๔^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติ
ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙
หมายความว่ารวมถึงที่พักริมทางด้วย หากที่พักริมทางได้จัดไว้ในเขตทางและเป็นประโยชน์แก่งาน
ทางหรือผู้ใช้ทางย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งของทางหลวง ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์เพื่อการสร้างและขยายทางหลวง การจัดทำที่พักริมทางจึงเป็นการใช้ประโยชน์
ที่ดินซึ่งอยู่ภายในวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่หากการจัดทำที่พักริมทางมี
รูปแบบการดำเนินการในลักษณะที่มีการจัดหาประโยชน์ในเชิงธุรกิจถือว่าเป็นกรณีที่น่าเอาที่ดิน
จากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในกฎหมายว่า
ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพราะการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มา
ซึ่งที่ดินโดยการใช้กฎหมายพิเศษ การใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวจึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์
สาธารณะ การนำพื้นที่บริเวณใต้สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชจัดทำที่พักริมทางโดยมีการจัดหา
ประโยชน์ในเชิงธุรกิจ ย่อมไม่อาจกระทำได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๒

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต
ที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

^{๒๔}มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทาง
บกไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น นอกจากทางรถไฟและ
หมายความว่ารวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน
รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า
เครื่องแสดงสัญญาณที่จอดรถ ที่พักริมทางโดยสารถ ที่พักริมทาง เรือหรือพาหนะสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือ
สำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง
เพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย