



ที่ นร ๐๒๐๖/๒๒

สำนักงาน ก.พ.ร.

ถนนพิษณุโลก กทม. ๑๐๓๐๐

๓๑ มกราคม ๒๕๕๕

เรื่อง ขอรื้อการออกประกาศจังหวัดเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖

เรียน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง

อ้างถึง ๑. หนังสือกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่ มท ๐๗๐๖/๘๒๕๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔
๒. หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๒๐๖/๑๙๓ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔

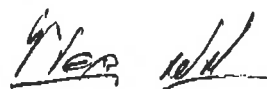
ตามหนังสือที่อ้างถึง ๑ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้หารือเกี่ยวกับการดำเนินการออกประกาศจังหวัดเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อใช้บังคับกับประชาชนทั่วไปในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมยังไม่มีผลใช้บังคับจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ และต่อมาสำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือตามหนังสือที่อ้างถึง ๒ แจ้งว่าจะนำข้อหารือข้างต้นเสนอคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อพิจารณาต่อไป ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงาน ก.พ.ร. ขอเรียนว่า ได้นำข้อหารือดังกล่าวเสนอคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นบทบัญญัติที่ออกตามความในมาตรา ๓/๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้” ฉะนั้น จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการถือปฏิบัติเท่านั้น มิใช่บทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ประชาชนถือปฏิบัติแต่อย่างใด ประกอบกับโดยที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งได้แก่การปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวจึงได้บัญญัติให้ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อให้พระราชกฤษฎีกา บรรลุผล สำหรับการปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวนี้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกา ได้กำหนดให้ส่วนราชการสามารถออกประกาศ

เพื่อกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา อนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบ (มาตรา ๒๔ วรรคสอง) และ กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจที่ได้มอบอำนาจไป (มาตรา ๒๗) ได้เท่า่นั้น แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้ส่วนราชการมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองในระดับ ประกาศในเรื่องอื่น ๆ แต่อย่างใด อาทิเช่น มาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวก็ได้บัญญัติแต่เพียงว่า “การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิด ความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์ สูงสุดของประเทศ” แต่มิได้กำหนดให้อำนาจส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายมีอำนาจออกกฎหมาย ลำดับรองได้ ประกอบกับหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรองในระดับประกาศกระทรวง หรือประกาศ จังหวัดจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจแก่ส่วนราชการหรือคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้อง ดูแลการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น ๆ เป็นผู้ออก ดังนั้น เมื่อกรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมโยธาธิการและผังเมือง จะดำเนินการออกประกาศจังหวัดที่จะมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยห้าม ประกอบกิจการบางประเภท เช่น ห้ามประกอบกิจการโรงแรม สถานที่บรรจูกีฬา ฯลฯ ห้ามประกอบกิจการ อาคารบางชนิดบางประเภท เช่น ห้ามการอยู่อาศัยประเภทอาคารขนาดใหญ่ ฯลฯ รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขบาง ประการ เช่น กำหนดพื้นที่ว่างของกิจการ กำหนดความสูงของอาคาร เป็นต้น โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ (เช่น อาศัยอำนาจตาม มาตรา ๗) แต่โดยที่กรมโยธาธิการและผังเมืองมิใช่ส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องดูแลการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา ฉบับดังกล่าว ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวก็มิได้กำหนดให้อำนาจกรมโยธาธิการและผังเมือง ในการออกกฎหมายลำดับรองในระดับประกาศจังหวัด ที่จะมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการใช้ ประโยชน์ที่ดินโดยห้ามประกอบกิจการบางประเภท ห้ามประกอบกิจการอาคารบางชนิดบางประเภท รวมทั้ง กำหนดเงื่อนไขบางประการได้แต่อย่างใด ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวข้างต้น กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงไม่สามารถ ดำเนินการออกประกาศจังหวัดเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อบังคับใช้กับ ประชาชนทั่วไปในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมยังไม่มีผลใช้บังคับ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล)

ที่ปรึกษาการพัฒนาระบบราชการ
ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการ ก.พ.ร.

สำนักกฎหมายและระเบียบราชการ

โทร. ๐ ๒๓๕๖ ๙๙๙๙ ต่อ ๘๘๘๑

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๘๒๓๐