

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการตราข้อบัญญัติจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
ส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘ (กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรีจะตรา
ข้อบัญญัติจังหวัดฯบังคับให้เอกชนที่สร้างทางเชื่อมกับทางที่องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดฯเป็นผู้สร้าง เว้นช่องทางหรือวางท่อระบายน้ำ)

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๑๒/๔๐๙๐๗ ลงวันที่ ๒๖
เมษายน ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า จังหวัดราชบุรีได้หารือ
กระทรวงมหาดไทยว่า ขณะนี้มีการก่อสร้างอาคารพาณิชย์และบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของประชาชน
ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรีเป็นจำนวนมากซึ่งผู้ก่อสร้างได้สร้าง
ทางเชื่อมเพื่อเป็นทางเข้าออกกับทางซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ รับผิดชอบ โดยไม่มีการเว้น
ช่องทางหรือวางท่อระบายน้ำไว้ ทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมและทางได้รับความเสียหายเป็นจำนวน
มาก แต่เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฯไม่อยู่ในเขตที่ประกาศเป็นเขต
ควบคุมอาคารและการจัดทำผังเมืองรวมจึงทำให้จังหวัดไม่สามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ
เกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตรับผิดชอบได้ จังหวัดราชบุรีจึงขอทราบว่ ทางที่
องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างซึ่งมิได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท
องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯจะสามารถนำข้อ ๓๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลง
วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๑๕ มาใช้บังคับได้หรือไม่ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯจะ
อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘ ตราข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่

กรมการปกครองได้พิจารณาข้อหารือของจังหวัดราชบุรีแล้ว เห็นว่ามาตรา ๓๑
(๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘ได้บัญญัติให้จังหวัดมี
อำนาจหน้าที่ในการก่อสร้างและบำรุงรักษาเส้นทางคมนาคมตั้งนั้น โดยนัยของมาตรา ๓๒ แห่ง
พระราชบัญญัติดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อ
ปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ได้ แต่การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะตราข้อบัญญัติ
จังหวัดกำหนดข้อห้าม เจื่อนไซ หรือแนวทางปฏิบัติสำหรับบุคคลภายนอกในการก่อสร้างทาง
เชื่อมต่อกับทางที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีปัญหาข้อกฎหมายที่
อาจตีความได้สองนัย คือ นัยแรกหากพิจารณาเห็นว่าอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน
จังหวัดจำกัดเฉพาะการสร้างและซ่อมบำรุงเส้นทางคมนาคมก็ไม่สามารถตราข้อบัญญัติจังหวัดให้
มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ นัยที่สอง หากพิจารณาเห็นว่า การตราข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อ
กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์การสร้างทางเชื่อมทางขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวัตถุประสงค์
เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายแก่ทางซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
และเกี่ยวเนื่องกับการบำรุงรักษาทางตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การ

บริหารส่วนจังหวัดก็น่าจะมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ กรมการปกครองจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวเพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกรมการปกครองแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ทางที่เอกชนจะสร้างมาเชื่อมกับทางซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรีเป็นผู้สร้างนั้นอยู่ในเขตพื้นที่ที่เป็นของเอกชน และคำว่า“เว้นช่องทาง”นั้น หมายถึง พื้นที่ระหว่างทางของเอกชนกับทางขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ซึ่งควรเว้นไว้เพื่อการวางท่อระบายน้ำ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาที่กรมการปกครองหารือมานั้นมีประเด็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ จะใช้อำนาจตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๘ ตราข้อบัญญัติจังหวัดกำหนดข้อห้าม เจื่อนไซ หรือแนวทางปฏิบัติสำหรับบุคคลภายนอกในการก่อสร้างทางเชื่อมต่อกับทางที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ได้หรือไม่ ซึ่งตามปัญหาข้อหารือดังกล่าวเป็นกรณีที่ต้ององค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ จะตราข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อวางหลักบังคับให้เอกชนปฏิบัติ แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฯ ได้กำหนดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะตราข้อบัญญัติจังหวัดไว้เพียงสองกรณีตามที่บัญญัติอยู่ในมาตรา ๓๒^๑ คือ (๑) ในกรณีที่เป็นการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่ของจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดพ.ศ.๒๕๔๘ และ (๒) ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นให้อำนาจจังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัดได้

การปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของจังหวัดตามมาตรา ๓๑ (๕) (๖) และ (๗)^๒ ซึ่งบัญญัติให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดในเขตจังหวัด(นอกเขตเทศบาล

^๑พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๘

มาตรา ๓๒ จังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดโดยไม่แย้งหรือขัดต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้จังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัด หรือให้อำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๘

มาตรา ๓๑ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย จังหวัดอาจดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก

(๖) การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(๗) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ

และเขตสุขาภิบาล) เกี่ยวกับการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบกการจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะนั้น จะกระทำได้เฉพาะในกิจการส่วนจังหวัดที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำเองเท่านั้น ดังนั้น ในปัญหาที่หารือมานี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวตามข้อบัญญัติจังหวัดกำหนดข้อห้าม เงื่อนไข หรือแนวทางในการก่อสร้างทางเพื่อบังคับให้บุคคลภายนอกปฏิบัติได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกฎหมายอื่น คือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (กฎหมายว่าด้วยทางหลวง) ปรากฏว่าตามข้อ ๓๓^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวงเว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงอาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อควบคุมการก่อสร้างทางในที่ดินของเอกชนเชื่อมกับทางซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบได้ แต่กรณียังมีปัญหาว่า ทางซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบนั้นเข้าลักษณะเป็นทางหลวงชนบทตามข้อ ๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวซึ่งกำหนดว่า“ทางหลวงชนบท คือทางหลวงนอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะ และบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท”แล้วหรือไม่ ซึ่งกรณีตามที่หารือมานี้ปรากฏว่าทางดังกล่าวยังมีได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงชนบท องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯจึงยังไม่มีอำนาจที่จะควบคุมการก่อสร้างทางของเอกชนเชื่อมกับทางขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฯโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยทางหลวงได้ แต่หากปรากฏว่าทางซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯรับผิดชอบนั้นได้ลงทะเบียนเป็น

ฯล๑

ฯล๑

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัดซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

^๓ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ

ข้อ ๓๓ ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง ในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีความจำเป็นแก่งานทางหรือเมื่อปรากฏว่า ผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำการผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง จะเพิกถอนเสียก็ได้

ทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดที่สร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการดังกล่าวรื้อถอนหรือทำลายภายในกำหนดเวลาอันสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงรื้อถอน หรือทำลาย โดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น

ทางหลวงชนบทตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายในฐานะที่เป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบทตามข้อ ๑๔^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวก็มีอำนาจตามความในข้อ ๓๓ ที่จะห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทางถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงและในการอนุญาตผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

โดยสรุปจึงเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรีไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๓๑ (๕) (๖) และ (๗) ประกอบกับมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ตราข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อบังคับให้เอกชนที่สร้างทางเชื่อมเพื่อเป็นทางเข้าออกกับทางที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ รับผิดชอบสร้างทางระบายน้ำหรือเว้นช่องทางได้ แต่อาจอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๔ ได้ เมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวแล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๔

“ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕๔

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่รัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงตามข้อ ๑๓ ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้ดำเนินการทางหลวง

(๑) อธิบดีกรมทางหลวง เป็นผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัดและทางหลวงสัมปทาน

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท

(๓) นายกเทศมนตรี เป็นผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาล

(๔) ประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาล