

บันทึก

เรื่อง การตีความข้อ ๒ วรรคสอง ของร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.)

ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท.๑๑๐๘/๓๖๕ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนร่าง กฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ใน ท้องที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดภูเก็ต รวม ๓ ฉบับ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๑ เห็นชอบและได้ดำเนินการต่อไปได้ เนื่องจากสำนักผังเมืองเห็นว่า ความในข้อ ๒ วรรคสอง ของร่างกฎกระทรวงดังกล่าวจะขัดกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท

ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวมีข้อความดังต่อไปนี้

“ข้อ ๒ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับเป็นเวลาห้าปี

ในระหว่างเวลาที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ถ้าหากมีความจำเป็นเพื่อความมั่นคง ของประเทศ หรือเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนรวมใน ท้องถิ่นนั้น ให้เจ้าพนักงานการผังเมืองมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในบริเวณผัง เมืองรวมแต่ละแห่งตามความจำเป็นได้ ทั้งนี้ การปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวจะต้องได้รับความ เห็นชอบเป็นเอกฉันท์จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น สำนักผังเมือง และคณะกรรมการผังเมืองก่อน”

ประเด็นที่สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ขอให้สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมาย คือ ความในข้อ ๒ วรรคสอง ของร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ขัดกับกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้ พิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ แล้ว เห็นว่า การวางและจัดทำผัง เมืองรวมนั้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ตั้งแต่ มาตรา ๑๗ ถึงมาตรา ๒๕ โดยต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายหลายประการ กล่าวคือ เมื่อจะวางผังเมืองรวมต้องประกาศให้ประชาชนทราบ เพื่อรับฟังข้อคิดเห็น (มาตรา ๑๙) เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้วต้องปิดประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสีย ไปตรวจดูแผนผัง (มาตรา ๒๓) และภายในหกสิบวันนับตั้งแต่วันปิดประกาศดังกล่าวในมาตรา ๒๓ ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้นได้ (มาตรา ๒๔) เป็นต้น หลังจากนั้นจึงออกกฎกระทรวงโดย

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นต่อไป กฎกระทรวงดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับเพียงห้าปี และกฎหมายแม่บทไม่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวมแต่อย่างใด กฎกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายระดับรองจากกฎหมายแม่บทย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักทฤษฎีการออกกฎกระทรวง คือจะเกินอำนาจกฎหมายแม่บทไม่ได้ (ultra viros) กฎกระทรวงจะกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ตามความในมาตรา ๑๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ร่างกฎกระทรวงนี้มีเจตนาที่จะให้มีการปรับปรุงแก้ไขการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความในมาตรา ๑๗ (๓) (ก) และกรณีนี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๗ (๕) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายไม่ใช่เรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินดังในเรื่องนี้ นอกจากนั้นมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังได้บัญญัติความหมายของคำว่า “การผังเมือง” และ “ผังเมืองรวม” ซึ่งเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า การวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นจะกระทำได้ในกรณีใดและเพื่อการใดบ้าง การที่ความในข้อ ๒ วรรค

^๑ มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวม ให้กระทำโดยกฎกระทรวงกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

^๒ มาตรา ๑๗ ผังเมืองรวมประกอบด้วย

(๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

(๒) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม

(๓) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญ

ทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

(๔) รายการประกอบแผนผัง

(๕) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

^๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมเพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรมประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

“ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

สอง ของร่างกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดเหตุผลอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายแม่บทกำหนด เพื่อให้เจ้าพนักงานการผังมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขผังเมืองรวม แม้ว่าการปรับปรุงแก้ไขนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น สำนักผังเมือง และคณะกรรมการผังเมืองก่อนก็ตาม ย่อมเป็นการกระทำเกินอำนาจกฎหมายแม่บท เพราะการออกกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท เพื่อให้กระทำการอื่นเพิ่มเติมได้อีกนั้น จะกระทำได้เมื่อกฎหมายแม่บทได้บัญญัติให้อำนาจไว้ว่าให้กระทำการเช่นนั้นได้ ดังนั้น ความในข้อ ๒ วรรคสอง ของร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ในท้องที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดพิษณุโลกและจังหวัดภูเก็ต ซึ่งให้มีการปรับปรุงแก้ไขความในกฎกระทรวงได้เองโดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแม่บทหรือออกเป็นกฎกระทรวงแก้ไขกฎกระทรวงเดิม จึงขัดกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ เพราะเป็นการออกกฎกระทรวงเกินอำนาจกฎหมายแม่บท และย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๒