

บันทึก

เรื่อง การเปลี่ยนแปลงรูปแบบกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

สำนักผังเมืองได้มีหนังสือที่ มท ๑๓๐๔/๑๐๗๖ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๒ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักผังเมืองพิจารณาเห็นว่าสมควรที่จะปรับปรุงวิธีการในการดำเนินงานวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ทันกับความต้องการด้านนโยบายและปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากจะต้องปรับปรุงผังเมืองรวมเพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อเนื่องแทนผังเมืองรวมฉบับเดิมที่ครบอายุการใช้บังคับ ๕ ปีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเห็นว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาทั้งในด้านการจัดทำและการนำไปใช้ปฏิบัติโดยท้องถิ่นหลายประการ สมควรที่จะได้ปรับปรุงใหม่ให้สามารถจัดทำได้เร็วยิ่งขึ้น ให้ประหยัดทั้งงบประมาณและเวลาดำเนินการยิ่งขึ้น และให้ความชัดเจนไม่เป็นปัญหาทางการนำไปใช้ปฏิบัติ จึงได้พิจารณาเปลี่ยนแปลงรูปแบบของกฎกระทรวงดังกล่าวใหม่เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

รูปแบบใหม่ของกฎกระทรวงมีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบเดิมที่สำคัญ คือ

๑. แบ่งรายการของกฎกระทรวงเป็นหมวด รวม ๕ หมวด ตรงตามที่เป็นอยู่เดิมไว้ในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ แทนที่จะเขียนรวมทั้งหมดเป็นกลุ่มการแบ่งเป็นหมวดจะทำให้ผังเมืองมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

๒. แบ่งแผนผังที่เป็นแผ่นใหญ่แผ่นเดียวเป็นระวางแผนที่ย่อยแผ่นเล็ก ๆ ขนาดมาตรฐานกระดาษของทางราชการ (A ๔) ในการแบ่งแผนที่ใหญ่เป็นแผ่นย่อยทำให้มีโอกาสปรับปรุงให้การจัดทำผังเมืองมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดย

๒.๑ สามารถบรรจุรายละเอียดของพื้นที่เช่นอาคารบ้านเรือน ถนนซอย ลำห้วย ลำธาร รวมทั้งชื่อสถานที่ต่าง ๆ เหล่านั้นลงในแผนที่ได้ ทำให้ไม่จำเป็นต้องมีคำอธิบายพื้นที่เป็นรายการประกอบแผนผัง เพราะสามารถอ่านตรวจสอบได้โดยตรงจากรายละเอียดที่ปรากฏในแผนที่แล้ว

๒.๒ สามารถใช้สัญลักษณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินแทนการพิมพ์เป็นสีต่าง ๆ ได้ ทำให้สะดวกในการที่ประชาชนจะขอถ่ายสำเนาไปได้และประหยัดเวลาในการจัดทำเอกสารเพื่อเสนอประกอบการพิจารณาตามขั้นตอนต่าง ๆ (ไม่ต้องระบายสีด้วยมือจำนวนมาก ๆ) และประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์อย่างเห็นได้ชัด

๒.๓ สามารถรวมรายการของผังเมืองที่แยกกันระหว่างแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินกับแผนผังระบบคมนาคมขนส่งเป็นแผนที่ ๒ แผ่นใหญ่ ให้มารวมกันในแผ่นเดียวในรูปของแผนที่ย่อยได้

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบกฎกระทรวงใหม่นี้ นอกจากจะเกิดประโยชน์ต่อทาง

ราชการในการปฏิบัติงานแล้ว ยังจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนผัง
ทั้งโดยประชาชนในเขตผังเมืองรวม และทั้งโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในประการต่าง ๆ คือ

(ก) แผนผังที่มีรายละเอียดมากย่อมสะดวกต่อประชาชนที่จะอ่านตรวจสอบได้
โดยตรงจากแผนผังว่าทรัพย์สินที่ดินของตนอยู่ที่ใด มีข้อกำหนดเป็นการใช้ประโยชน์ประเภทใด
ถูกกำหนดเป็นเขตถนนตามผังเมืองหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะรายละเอียดที่แจ้งชัดในแผนผังสามารถ
ใช้ตรวจสอบได้ง่ายจากจุดที่ตนคุ้นเคยรู้จัก

(ข) แผนผังที่มีรายละเอียดมากย่อมสะดวกต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นผู้ใช้บังคับผัง
เมืองสามารถตรวจสอบกำหนดขอบเขตบริเวณกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองได้อย่าง
ถูกต้องชัดเจน และสามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานในการกำหนดระวางแนวเขตถนนที่จะตัดใหม่หรือ
ถนนที่ขยายได้ โดยไม่ต้องขอให้หน่วยงานจากส่วนกลาง (สำนักผังเมือง) ช่วยพิจารณาหรือปักผัง
ให้

(ค) สามารถจัดทำสำเนาได้ง่ายไม่จำกัดจำนวนเพราะกระดาษแผนผังเป็นขนาด
มาตรฐานและมีสีเดียว

(ง) สามารถเก็บรักษาหรือใช้ตรวจสอบดูได้ง่าย เพราะเย็บรวมเป็นเล่มขนาด
มาตรฐาน ไม่ต้องคลี่เพื่อดูและพับเก็บซึ่งไม่สะดวก

ความไม่สะดวกที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบกระทรวงมีเพียงว่าต้อง
เปลี่ยนขนาดของเล่มหนังสือราชกิจจานุเบกษาจากขนาดเดิม (A ๕) เป็นขนาด A ๔ และผู้ที่
ต้องการดูแผนที่ต่อเนื่องกันให้ครบทั้งเมืองเป็นแผ่นเดียว ความไม่สะดวกนี้ได้เป็นผลเสียสำคัญ
แต่อย่างใดเมื่อเปรียบเทียบกับผลดีที่เกิดขึ้นดังกล่าว

สำนักผังเมืองได้จัดทำตัวอย่างรูปแบบกฎกระทรวงใหม่เพื่อประกอบการ
พิจารณาโดยได้ใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๖ (พ.ศ.๒๕๓๑) ผังเมืองรวมชุมชนมาตาศูนย์จังหวัด
ระยองเป็นรูปแบบเปรียบเทียบ โดยตัดตอนเฉพาะบางส่วนเพื่อแสดงให้เห็นแนวความคิด และได้
นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว คณะ
กรรมการฯ มีมติเห็นชอบในหลักการ สำหรับรูปแบบกฎกระทรวงให้หรือสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณา
ปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมือง) แล้ว มี
ความเห็นดังนี้

๑. ตามที่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมือง) ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่ารูปแบบ
ใหม่ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมนี้ประกอบด้วยแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม และ
แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทแผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดง
โครงการคมนาคมและขนส่ง และแผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค ตามที่กำหนดใน
มาตรา ๑๗^๑แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ.๒๕๑๘ แล้ว แต่จะไม่มีรายการประกอบแผนผัง

^๑พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

ตามที่กำหนดในมาตรา ๑๗ (๔) เนื่องจากเห็นว่าแผนที่และแผนผังต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๗ (๓) (ก)-(ง) ได้แสดงรายละเอียดไว้ด้วยภาพถ่ายทางอากาศและสัญลักษณ์เป็นตัวอักษรย่อต่าง ๆ ซึ่งจะมีความชัดเจนมากพอที่จะเข้าใจได้โดยไม่ต้องอ่านรายการประกอบแผนผัง ถ้าหากยังคงมีรายการประกอบแผนผังแนบท้ายแผนที่และแผนผังต่าง ๆ ดังกล่าวด้วยก็เกรงว่ารายการประกอบแผนผังจะแสดงรายละเอียดที่แตกต่างไปจากภาพถ่ายทางอากาศและสัญลักษณ์ที่เป็นตัวอักษรย่อดังกล่าว เนื่องจากสภาพการตามข้อเท็จจริงอาจเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพในขณะที่ทำแผนที่ทางอากาศไปบ้าง แต่ถ้าหากจะไม่มีรายการประกอบแผนผังตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ (๔) ก็เกรงว่าจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) พิจารณาแล้วเห็นว่า รายการประกอบแผนผังต่าง ๆ นั้น ในเมื่อพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๒๖^๒ บังคับให้ต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ (๔)^๓ กฎกระทรวงในรูปแบบใหม่นี้ก็ต้องมีรายการประกอบแผนผังดังกล่าวด้วย มิฉะนั้น จะไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

๒. สำหรับบทบัญญัติในกฎกระทรวงตามรูปแบบใหม่นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขรายละเอียดในกฎกระทรวงนั้น ตามหลักการถ้าไม่เป็นการขัดต่อรูปแบบของกฎกระทรวงโดยทั่วไป และมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และไม่ขัดแย้งหรือเกินอำนาจที่กฎหมายมอบให้ออกกฎกระทรวงได้ บัญญัติไว้แล้วก็ย่อมทำได้ แต่การที่สำนักผังเมืองได้เสนอรูปแบบใหม่ของกฎกระทรวงโดยเพียงแต่นำกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๖ (พ.ศ.๒๕๓๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ มาปรับปรุงแก้ไขเพื่อเป็นตัวอย่างประกอบการพิจารณา โดยมีได้มีความประสงค์จะให้ เป็นร่างกฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๖ (พ.ศ.๒๕๓๑) นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ยังมิได้พิจารณาแก้ไขแต่ประการใด เนื่องจาก

มาตรา ๑๗ ผังเมืองรวมประกอบด้วย

(๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

(๒) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม

(๓) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

(๔) รายการประกอบแผนผัง

(๕) นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

^๒พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวม ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๖ ดังกล่าวนั้นยังใช้บังคับเป็นกฎหมายอยู่ ถ้าประสงค์จะปรับปรุงรูปแบบ
กฎกระทรวงใหม่ก็ควรเสนอเป็นร่างกฎกระทรวงฉบับใหม่ที่วางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ได้
ท้องที่หนึ่งมาเพื่อพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๒