

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ขอบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการขยายระยะเวลา
การใช้บังคับผังเมืองรวม ต่อไปอีกห้าปีเป็นครั้งที่สอง-

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๐๖/๐๙๖๒ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมโยธาธิการและผังเมืองได้รับแจ้งเกี่ยวกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ซึ่งได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร ต่อไปอีกห้าปี เป็นครั้งที่สอง ว่า กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ได้ประกาศให้มีผลใช้บังคับไปแล้ว และต่อมาได้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการออกกฎกระทรวงกำหนดการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับเดิมต่อไปอีกห้าปีไปครั้งหนึ่งแล้ว หากจะมีการดำเนินการออกกฎกระทรวงเพื่อขยายระยะเวลาการใช้บังคับต่อไปอีกห้าปีเป็นครั้งที่สอง จะไม่สามารถดำเนินการได้เพราะจะเป็นการออกกฎกระทรวงที่เกินอำนาจที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้นำเสนอผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อคณะกรรมการผังเมืองในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๐ เพื่อทราบและเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป แต่ที่ประชุมของคณะกรรมการผังเมืองมีความเห็นแตกต่างไปจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัย และมีมติให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งขอทบทวนไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอให้พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยดังกล่าว ด้วยเหตุผล ดังนี้

๑. มาตรา ๒๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่า ในช่วงระยะเวลาหนึ่งปีก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับใดจะสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นทำการสำรวจหากปรากฏว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมของผังเมืองรมนั้นไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็อาจขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมฉบับเดิมต่อไปได้อีกห้าปี โดยไม่ได้กำหนดจำนวนครั้งของการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมไว้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการขยายระยะเวลาการใช้บังคับตามมาตรา ๒๖ วรรคสี่ แตกต่างกับกรณีการขยายระยะเวลาการใช้บังคับตามมาตรา ๒๖ วรรคห้า ที่ผังเมืองรวมไม่มีความเหมาะสมที่จะใช้บังคับต่อไปและมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการปรับปรุงผังเมืองรวมใหม่ แต่ไม่อาจจะดำเนินการได้ทันภายในเวลาที่

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับเดิมใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๒๖ วรรคห้า ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้ดำเนินการขยายระยะเวลาการใช้บังคับได้อีกครั้งละหนึ่งปีไม่เกินสองครั้ง ประกอบกับ หากพิจารณาวินิจฉัยว่าผังเมืองรวมที่มีการขยายระยะเวลาต่อไปอีกห้าปีครั้งหนึ่งแล้ว และเมื่อสำรวจสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมแล้วยังไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ แต่จะขยายระยะเวลาต่อไปอีกห้าปีเป็นครั้งที่สองไม่ได้ และจะต้องดำเนินการปรับปรุงผังเมืองรวมโดยนำผังเมืองรวมที่ไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญไปดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตั้งแต่เริ่มต้น จนถึงขั้นตอนสุดท้าย คือ ออกเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับ ซึ่งผลสุดท้ายคือ นำผังเมืองรวมที่ไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญออกเป็นกฎกระทรวงใช้บังคับเช่นเดิม

๒. เมื่อพิจารณาความที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสี่ ว่า “ภายในหนึ่งปีก่อน ระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง” หรือความว่า “โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อความว่า “กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง” จะไม่ได้หมายความว่าเฉพาะ กฎกระทรวงผังเมืองรวมที่ใช้บังคับครั้งแรกเท่านั้น แต่จะหมายความรวมถึงกฎกระทรวงที่ ขยายระยะเวลาใช้บังคับต่อไปอีกห้าปีครั้งที่หนึ่งด้วย ดังนั้น การขยายระยะเวลามาตรา ๒๖ วรรคสี่ จึงหมายความว่ารวมถึงการขยายระยะเวลาการได้มีกฎกระทรวงที่ได้มีการขยายระยะเวลาการใช้ บังคับห้าปีมาแล้วครั้งหนึ่งด้วย

กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงเห็นว่า ผังเมืองรวมที่ได้มีการดำเนินการโดยอาศัย อำนาจตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยการออกกฎกระทรวง กำหนดการขยายระยะเวลาการใช้บังคับต่อไปอีกห้าปีไปครั้งหนึ่งแล้วนั้น หากจะดำเนินการขยาย ระยะเวลาการใช้บังคับต่อไปอีกห้าปีเป็นครั้งที่สอง สามารถดำเนินการได้โดยไม่เกินขอบเขตแห่ง กฎหมายแม้บทแต่อย่างใด กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ทบทวนเรื่องหรือดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมโยธาธิการ และผังเมืองที่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนความเห็นเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการใช้ บังคับผังเมืองรวม ต่อไปอีกห้าปีเป็นครั้งที่สอง รวมทั้งได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทน กระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) แล้ว เห็นว่า กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยประเด็นปัญหาข้อกฎหมายไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๒๓/๒๕๕๙^๑ สรุปความ ได้ว่า มาตรา ๒๖^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวม เมืองบางมูลนาก จังหวัดพิจิตร ต่อไปอีกห้าปี ตามร่างกฎกระทรวงกำหนดการขยายระยะเวลาการใช้บังคับผัง เมืองรวม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/ ๑๐๗๘ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี และมาตรา ๒๖ วรรคสี่ กำหนดว่าภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นสุดลง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมภายในผังเมืองรวมดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้น และถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองสามารถขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงต่อไปได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่สภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ต้องแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสม ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ แล้ว ย่อมเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวประสงค์ให้ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงเป็นระยะเวลาห้าปีได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น โดยไม่ประสงค์จะให้ขยายระยะเวลาต่อไปได้อีก เพราะหากกฎหมายประสงค์ที่จะให้ขยายระยะเวลาต่อไปได้มากกว่าหนึ่งครั้ง ก็ควรบัญญัติไว้เช่นเดียวกับความในมาตรา ๒๖ วรรคห้า ที่กำหนดให้ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงได้สองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี ฉะนั้น การออกกฎกระทรวงเพื่อขอขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงต่อไปอีกห้าปีเป็นครั้งที่สองจึงเป็นการออกกฎกระทรวงที่เกินอำนาจที่กฎหมายมอบกำหนดไว้ จึงไม่สามารถกระทำได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาการขอให้ทบทวนความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง แล้ว ไม่ปรากฏว่าได้เกิดข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ที่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริง

ในระหว่างที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร จะกำหนดให้แก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐก็ได้ โดยให้นำความในมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้

ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี

การขอขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

เดิมที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาไปแล้ว และข้อกฎหมายที่กรมโยธาธิการ และผังเมืองได้ยกขึ้นโต้แย้งนั้นเป็นประเด็นซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ยกขึ้นพิจารณาโดยรอบคอบแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงยืนตามคำวินิจฉัยเดิม

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๑