

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การกำหนดมาตรการด้านการผังเมืองในกฎกระทรวงผังเมืองรวม

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๙๔๐๐/๕๕๑๗ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครได้รับอนุมัติจาก คณะกรรมการผังเมืองให้ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ ๒) และได้ดำเนินการจัดทำร่างผังเมืองรวมและจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการแก้ไขปรับปรุงร่างผังเมืองรวมก่อนนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อ พิจารณา ซึ่งร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ ๒) มีสาระสำคัญที่ แตกต่างจากผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๒) ออก ตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ประกาศใช้บังคับในปัจจุบัน โดยเพิ่ม มาตรการทางด้านผังเมืองหลายประการ เพื่อให้ผังเมืองรวมมีผลในทางปฏิบัติและสามารถ ควบคุมการพัฒนาเมืองได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น อันได้แก่

๑. การกำหนดอัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio) เพื่อควบคุมความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานและสัมพันธ์ กับระบบการให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน

๒. การกำหนดอัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space Ratio) เพื่อกำหนดพื้นที่โล่งว่างให้สัมพันธ์กับจำนวนประชากรภายในอาคาร เพื่อรักษาคุณภาพชีวิตและ สภาพแวดล้อมที่ดีของเมือง

๓. การกำหนดมาตรการในการตรวจสอบและการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อก่อสร้างอาคารหรือ ประกอบกิจการต้องขออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การกำหนดมาตรการทางผังเมืองและวิธีดำเนินการในร่างกฎกระทรวงผังเมือง รวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ ๒) ดังกล่าวข้างต้น เป็นการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผัง เมืองรวมอันเป็นองค์ประกอบของผังเมืองรวมตามมาตรา ๑๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการผัง เมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกรุงเทพมหานครมีความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการและวิธีการ ดำเนินการดังกล่าวเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า การนำมาตรการดังกล่าวมาบัญญัติใน กฎกระทรวงเป็นการดำเนินการเกินอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่วนฝ่ายที่สองเห็นว่า มาตรการและวิธีการดังกล่าวตามมาตรา ๑๗ (๕) แห่ง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกรอบที่กฎหมายให้อำนาจกำหนดในกฎกระทรวง

ผังเมืองรวมได้ไม่เป็นการเกินอำนาจ กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางการร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อวางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการและวิธีการตามมาตรา ๑๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวข้างต้นโดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมายใช้บังคับแก่การผังเมือง^๑ อันหมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผัง

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวม ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

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

ภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี สำรว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟัง

เมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้การใช้บังคับผังเมืองรวม^๓ อันได้แก่ แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองนั้น ต้องกระทำโดยกฎกระทรวง สำหรับผังเมืองรวมนั้นต้องประกอบด้วยสาระสำคัญต่างๆ ตามที่มาตรา ๑๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ บัญญัติไว้ ซึ่งรวมถึงการกำหนดนโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมด้วย

เมื่อพิจารณาร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ ๒) ที่กรุงเทพมหานครจัดทำขึ้น ปรากฏว่าร่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดเพิ่มมาตรการทางด้านผังเมืองซึ่งเป็นสาระสำคัญที่แตกต่างจากผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔

ความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่เห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเสียใหม่ให้เหมาะสมได้

ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี

การขยายระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองรวมตามวรรคห้า ให้กระทำโดยกฎกระทรวง

^๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๑๗ ผังเมืองรวมประกอบด้วย

- (๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม
- (๒) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม
- (๓) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนด โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้
 - (ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้อำนาจประเภท
 - (ข) แผนผังแสดงที่โล่ง
 - (ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง
 - (ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณสุขปโภค
- (๔) รายการประกอบแผนผัง
- (๕) นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

(พ.ศ. ๒๕๕๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบันในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. กำหนดข้อจำกัดความสูงของอาคาร
๒. กำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio – FAR) ที่กำหนดอัตราสำหรับที่ดินแต่ละประเภทไว้แตกต่างกัน
๓. กำหนดอัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space Ratio – OSR) ที่กำหนดอัตราสำหรับที่ดินแต่ละประเภทไว้แตกต่างกัน
๔. กำหนดมาตรการในการตรวจสอบและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการต้องขออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ในส่วนของมาตรการอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio) และอัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space Ratio) นั้น ร่างกฎกระทรวงฯ กำหนดความหมาย^๔ ของ “อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน” ไว้หมายความว่า อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร ส่วน “อัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม” หมายความว่า อัตราส่วนของที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมต่อพื้นที่อาคารรวมทุกชั้นของอาคารทุกหลังที่ก่อสร้างในที่ดินแปลงเดียวกัน และกำหนดมาตรการทั้งสองเป็นอัตราส่วนที่ต่างกันตามประเภทที่ดิน ซึ่งจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมืองและผู้แทนกรุงเทพมหานคร มาตรการอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินมีความหมายอย่างเดียวกับที่ใช้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ส่วนมาตรการอัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวมนั้น กำหนดขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เพื่อให้มีที่โล่งว่างเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมของเมือง การรับแสงแดด และการไหลเวียนของอากาศ แต่มีวัตถุประสงค์การใช้ที่แตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เพราะเป็นมาตรการที่คำนึงถึงสัดส่วนของพื้นที่ว่างที่จะต้องสัมพันธ์กับพื้นที่ทั้งหมดของอาคาร หากมีการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ซึ่งมีพื้นที่อาคารมาก พื้นที่ว่างที่ต้องจัดให้จะต้องมากขึ้นเป็นสัดส่วนด้วย แต่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นมาตรการที่ใช้กำหนดพื้นที่ปกคลุมดินต่อพื้นที่ดินที่ใช้เป็นพื้นที่ตั้งอาคารแต่ละหน่วยและเป็นค่าตายตัว ไม่ว่าอาคารจะมีความสูงเท่าใด และมาตรการทั้งสองประการเป็นมาตรการใหม่ที่ยังไม่เคยกำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับใด

^๔ ข้อ ๔ ในกฎกระทรวงนี้

“อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน” หมายความว่า อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

“อัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม” หมายความว่า อัตราส่วนของที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมต่อพื้นที่อาคารรวมทุกชั้นของอาคารทุกหลังที่ก่อสร้างในที่ดินแปลงเดียวกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า การที่มาตรา ๑๗ (๕)^๖ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ กำหนดให้ผังเมืองรวม ต้องประกอบด้วยนโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรมนั้น เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะใช้ดุลพินิจกำหนดนโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการใด ๆ ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้ ซึ่งการกำหนดอัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินและอัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม เป็นมาตรการที่ใช้บังคับแก่ที่ดินแต่ละประเภท ไม่ว่าที่ดินแต่ละแปลงจะมีพื้นที่เป็นเท่าใด หากเป็นที่ดินที่จัดเป็นประเภทเดียวกันแล้วก็ต้องอยู่ภายใต้อัตราส่วนเดียวกัน และกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการปลูกสร้างอาคารที่หนาแน่นหรืออาคารสูงที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมที่ดีของบริเวณที่อยู่อาศัยและเพื่อควบคุมความหนาแน่นของอาคารในการพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับโครงสร้างพื้นฐาน จึงเป็นมาตรการควบคุมทั่วไปที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมกรุงเทพฯ ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่การควบคุมก่อสร้างอาคารเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร มาประกอบด้วยแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า การที่มาตรา ๑๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ บัญญัติให้กฎกระทรวงที่คณะกรรมการควบคุมอาคารได้กำหนดขึ้นเพื่อกำหนดประเภทลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน ขนาด พื้นที่ และที่ตั้งอาคาร การรับน้ำหนัก ความคงทนถาวร แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบประปา ก๊าซ ไฟฟ้า ลักษณะระดับ ความสูง เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคารหรือแนวอาคาร ฯลฯ ถ้าขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง จึงหมายความว่า อาจมีการบังคับใช้ข้อกำหนดเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารไปพร้อมกันได้ แต่เมื่อใดมีการกำหนดที่ขัดแย้งกันในระหว่างกฎหมายสองฉบับ กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองย่อมมีผลใช้บังคับเหนือกว่า

ดังนั้น จึงเห็นว่า การกำหนดอัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินและอัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวมเป็นมาตรการตามมาตรา ๑๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่สามารถกำหนดขึ้นไว้ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครได้

สำหรับมาตรการในการตรวจสอบและการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งร่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาตหรือต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ให้ขออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๑๒ กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรุงเทพมหานครกำหนด” นั้น เห็นว่า การกำหนดมาตรการดังกล่าวมิใช่เป็นเพียงการกำหนดวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมตามมาตรา ๑๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดนโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมเท่านั้น แต่เป็นการบังคับให้เอกชนต้องขออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งโดยหลักแล้ว การกำหนดบังคับในเรื่องดังกล่าวจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง และจะต้องมีการกำหนดกระบวนการในการดำเนินการขออนุญาตนั้น ๆ รวมทั้งบทลงโทษในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามในเรื่องการขออนุญาตไว้ในกฎหมายด้วย

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงเห็นว่า การกำหนดมาตรการการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการต้องขออนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร เป็นการเกินอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๕)^๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ และเมื่อไม่มีบทบัญญัติมาตราอื่นใดในพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ บัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง การกำหนดมาตรการดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๗

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น