

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ในร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/(คกก.๗)/๘๓๙ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี เห็นชอบตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๗ (ฝ่ายกฎหมาย) ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ร่างข้อ ๓๘ (๑) ที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินต้องแจ้งการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะเป็นการดำเนินการเกินอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ข้อกำหนดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรุงเทพมหานครได้รับทราบข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินแต่ละประเภทภายในเขตผังเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินรอง (การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น) อันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่จะได้ทราบข้อมูลก่อนดำเนินการใช้ประโยชน์ที่ดิน และแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมซึ่งกฎหมายควบคุมไม่ถึง รวมทั้งป้องกันความเสียหายของผู้ประกอบการหรือผู้ลงทุน และเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ประกอบการเหล่านั้นว่าการดำเนินการของตนไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง โดยหน่วยงานผู้มีอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาในการอนุญาตต่อไปได้ ประกอบกับทางปฏิบัติในปัจจุบัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการจะให้ผู้ขออนุญาตตรวจสอบก่อนว่าการประกอบกิจการของตนขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือไม่ การกำหนดมาตรการให้แจ้งการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๔๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงสอดคล้องกับทางปฏิบัติและเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาข้อหาข้อนี้มีประเด็นต้องพิจารณาว่า ข้อกำหนดตามข้อ ๓๘^๑ (๑) แห่งร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฯ ถือเป็นมาตรการหรือวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมตามมาตรา ๑๗^๒ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

ในประเด็นดังกล่าว เห็นว่า เจตนารมณ์ในการกำหนดร่างข้อ ๓๘ (๑) ตามคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานครที่มุ่งหมายให้เป็นมาตรการบังคับให้ได้มาซึ่งข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินแต่ละประเภทภายในเขตผังเมืองรมนั้น ก็เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครถูกต้องตามข้อกำหนดของผังเมืองรวมที่ได้วางไว้และบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครที่กำหนดไว้ในร่างข้อ ๕^๓ ข้อกำหนดให้แก่นี้จึง

^๑ ข้อ ๓๘ ผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงนี้ มีนโยบายและมาตรการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ประสงค์จะใช้ที่ดิน เพื่อก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาตหรือต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ให้แจ้งการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรุงเทพมหานครกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๗ ผังเมืองรวมประกอบด้วย

(๑) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม

(๒) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม

(๓) แผนผังซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับพร้อมด้วยข้อกำหนด โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

(ก) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท

(ข) แผนผังแสดงที่โล่ง

(ค) แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง

(ง) แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

(๔) รายการประกอบแผนผัง

(๕) นโยบาย มาตรการและวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม

^๓ ข้อ ๕ การวางและจัดทำผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครตามกฎกระทรวงนี้ ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานครเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของผังเมืองรวมในอนาคต ๒๐ ปี โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) ส่งเสริมความเป็นเมืองน่าอยู่โดยการพัฒนาระบบบริการทางสังคม สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ให้พอเพียงและได้มาตรฐาน เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

(๒) ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในสาขาธุรกิจ การค้า และการบริการที่สำคัญของประเทศและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

(๓) ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว และเป็นทางผ่านเข้าออกของประเทศและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เป็นมาตรการควบคุมมาตรการหนึ่งเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง^๔ จึงถือได้ว่าเป็นมาตรการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวมตามมาตรา ๑๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่โดยที่มาตรา ๒๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้การใช้บังคับผังเมืองรวมต้องกระทำโดยกฎกระทรวง มาตรการและวิธีดำเนินการตามมาตรา ๑๗ (๕)

(๔) ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางทางการบริหารการปกครอง และเป็นที่ตั้งของสถาบันที่สำคัญของประเทศและนานาชาติ

(๕) ส่งเสริมความสะดวกสบายในการคมนาคมขนส่ง โดยพัฒนาระบบขนส่งมวลชนและเชื่อมโยงโครงข่ายระบบคมนาคมขนส่งให้เกิดความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๖) ส่งเสริมการพัฒนา ปรับปรุงและฟื้นฟูย่านที่อยู่อาศัย และจัดให้มีศูนย์ชุมชนเพื่อให้บริการต่าง ๆ ที่จำเป็น

(๗) จัดระบบการขยายตัวของอุตสาหกรรมการผลิตที่ไม่มีความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุและปราศจากมลพิษ และส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมการผลิตที่ต้องใช้ทักษะ แรงงานฝีมือและเทคโนโลยีขั้นสูง

(๘) อนุรักษ์และฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี เพื่อดำรงรักษาความเป็นเอกลักษณ์ของกรุงเทพมหานครและของชาติ

(๙) อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่คงคุณค่าความงาม บำรุงรักษา ฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม และป้องกันปัญหาจากภัยธรรมชาติ

(๑๐) ดำรงรักษาพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความอุดมสมบูรณ์ และยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของเกษตรกร

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

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

“ผังเมืองรวม” หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๒๖ การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการตามมาตรา ๑๗ และให้ใช้บังคับได้ไม่เกินห้าปี

ฯลฯ

ฯลฯ

จึงต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวงด้วย การบัญญัติให้อำนาจกรุงเทพมหานครกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแจ้งได้ตามร่างข้อ ๓๘ (๑) จึงขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ข้อกำหนดตามร่างข้อ ๓๘ (๑) เฉพาะในส่วนที่ให้อำนาจกรุงเทพมหานครกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ จึงไม่อาจกำหนดได้ กรุงเทพมหานครควรที่จะกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ให้ชัดเจนในกฎกระทรวง เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในการปฏิบัติ เว้นแต่กรณีที่เป็นรายละเอียดที่มีใช้สาระทางกฎหมายดังเช่นแบบการแจ้งซึ่งไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวงแต่อย่างใด

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อสังเกตว่า การที่ร่างข้อ ๓๘ (๑) กำหนดให้เฉพาะเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ประสงค์จะใช้ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาตหรือต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายเท่านั้นที่ต้องแจ้งการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่ครอบคลุมถึงการที่ใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีได้มีกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตหรือแจ้ง ข้อกำหนดดังกล่าวจึงไม่อาจควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีได้มีกฎหมายควบคุมได้ดังที่ผู้แทนกรุงเทพมหานครชี้แจง นอกจากนี้ การกำหนดให้ต้องแจ้งการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักและรองน่าจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร เนื่องจากการใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักนั้นย่อมเป็นไปตามข้อกำหนดในร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและสามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มทั้งพื้นที่อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องแจ้งข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ แต่สำหรับการใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินรองหรือเพื่อกิจการอื่นนอกกรอบการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักนั้นได้มีการกำหนดไว้เป็นสัดส่วน จึงมีเหตุผลความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องทราบถึงข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวว่าเกินสัดส่วนที่กำหนดไว้หรือไม่ ฉะนั้น ข้อกำหนดให้แจ้งตามร่างข้อ ๓๘ (๑) ดังกล่าว จึงควรเป็นมาตรการบังคับสำหรับการใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นเท่านั้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๘