

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินการตามมาตรา ๑๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๐๖/๒๖๗๙ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ โดยได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำจากกฎกระทรวงเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นและบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๑๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างดำเนินการวางและจัดทำตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การดำเนินการต่อไปสำหรับการนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนดโดยไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองได้ประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๓ และวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๔ เพื่อกำหนดการดำเนินการต่อไปของผังเมืองรวมและผังเมืองรวมที่แก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใด

ในการประชุมคณะกรรมการผังเมืองเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๓ คณะกรรมการผังเมืองได้นำความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ มาประกอบการพิจารณา สรุปได้ว่า ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๑๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจพิจารณาการจัดทำผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างดำเนินการก่อนที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ โดยดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ จนกว่าจะสิ้นกระบวนการโดยไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้วให้ประกาศใช้บังคับในรูปแบบของประกาศกระทรวงมหาดไทยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

ในการประชุมคณะกรรมการผังเมืองเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๔ คณะกรรมการผังเมืองได้มีมติในส่วนของผังเมืองรวมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำ และคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบแล้วตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยอยู่ระหว่างการยกร่างกฎหมาย สรุปได้ว่า ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าต้องออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น เนื่องจากคณะกรรมการผังเมืองมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้ผังเมืองรวมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการวางและจัดทำเสร็จแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อออกเป็นกฎกระทรวง มีเจตนารมณ์ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองนำผังเมืองรวมนั้นไปดำเนินการจนประกาศใช้บังคับต่อไป ดังนั้น ผังเมืองรวมและผังเมืองรวมที่แก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใด ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำ โดยอยู่ระหว่างการยกร่างกฎหมาย ควรออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑๐ แห่งพระราชบัญญัติ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๘/๓๖๙ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่เป็นบทเฉพาะกาลที่มุ่งหมายให้การออกกฎหมายสามารถดำเนินการต่อเนื่องไปโดยไม่หยุดชะงัก รวมทั้งเพื่อรองรับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายฉบับใหม่ เช่น กรณีผังเมืองรวมฉบับเดียวกันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเป็นผู้วางและจัดทำ

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ผังเมืองรวมและผังเมืองรวมที่แก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใด ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำ โดยอยู่ระหว่างการร่างกฎหมาย ควรออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นที่อยู่ในเขตผังเมืองรวม เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำผังเมืองรวมที่ได้วางและจัดทำไปออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น

กรมโยธาธิการและผังเมืองมีความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

(๑) ผังเมืองรวมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำ ได้ดำเนินการตามกระบวนการของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จนเสร็จสิ้นแล้ว กล่าวคือ คณะกรรมการผังเมืองอนุมัติให้ดำเนินการวางและจัดทำ (มาตรา ๑๘) ประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (มาตรา ๑๙) ปิดประกาศผังเมืองรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน (มาตรา ๒๓) กรมโยธาธิการและผังเมืองให้ความเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวม (มาตรา ๒๒) คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบผังเมืองรวม (มาตรา ๒๔) และกรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอผังเมืองรวมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อออกกฎกระทรวง (มาตรา ๒๕) ซึ่งเหลือเพียงขั้นตอนการร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อออกกฎกระทรวงผังเมืองรวมใช้บังคับเท่านั้น โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิ่มเติมผังเมืองรวมหรือไม่มีกระบวนการไปกระทบสิทธิของประชาชนอีกต่อไป

(๒) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งร่วมดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมฉบับเดียวกัน มีความเห็นดังนี้

(๒.๑) การประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมโดยแยกพื้นที่เขตการปกครองของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประกาศเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมีปัญหาในทางปฏิบัติที่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากผังเมืองรวมประกอบด้วยข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม แผนผัง และรายการประกอบแผนผัง ดังนั้น การแยกส่วนพื้นที่เพื่อนำไปประกาศใช้บังคับจะทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในผังเมืองรวมฉบับเดียวกันและไม่เห็นภาพรวมของการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมนั้น

(๒.๒) ผังเมืองรวมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำ หากออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจมีปัญหาการใช้บังคับ เนื่องจากพื้นที่วางผังประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องออกพร้อมกันทั้งหมด หากมีบางท้องถิ่นไม่ออกข้อบัญญัติอาจเกิดปัญหาการใช้บังคับที่ไม่ครบถ้วนทุกพื้นที่ในผังเมืองรวมนั้น

(๒.๓) การนำผังเมืองรวมไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีผลใช้บังคับ จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาพร้อมกัน เนื่องจากผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา หากประกาศใช้บังคับไม่พร้อมกันจะมีปัญหาในทางปฏิบัติและประชาชนเกิดความสับสนได้

กรมโยธาธิการและผังเมืองในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการผังเมืองจึงขอหารือข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ว่า ผังเมืองรวมและผังเมืองรวมที่แก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบริเวณหรือเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใด ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้วางและจัดทำ และคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบตามพระราชบัญญัติการผังเมือง

พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว จะต้องออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมืองและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การพิจารณาข้อหารือของกรมโยธาธิการและผังเมืองในประเด็นที่หารือนี้ ต้องพิจารณาบทเฉพาะกาลมาตรา ๑๑๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่บัญญัติว่า บรรดาผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะที่อยู่ระหว่างดำเนินการวางและจัดทำตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การดำเนินการต่อไปสำหรับการนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนด โดยไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ชัดเจนว่า บทบัญญัติดังกล่าวประสงคให้บรรดาผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะที่อยู่ระหว่างดำเนินการวางและจัดทำในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ไม่ต้องเริ่มกระบวนการในการวางและจัดทำใหม่ทั้งหมดในทุกกรณี เพื่อความต่อเนื่อง อีกทั้งการเริ่มกระบวนการใหม่ทั้งหมดในทุกกรณีอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง โดยกำหนดให้คณะกรรมการผังเมืองทำหน้าที่กลั่นกรองบรรดาผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะที่อยู่ระหว่างดำเนินการวางและจัดทำในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ซึ่งคำว่า “โดยไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้” นั้น กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นเงื่อนไขในการดำเนินการของคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งหากกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองดำเนินการถูกต้องตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ในสาระสำคัญแล้ว คณะกรรมการผังเมืองย่อมมีดุลพินิจในการพิจารณาว่าผังเมืองดังกล่าวจะต้องนำไปดำเนินการวางและจัดทำโดยเริ่มกระบวนการวางและจัดทำผังเมืองใหม่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือการวางและจัดทำผังเมืองในขั้นตอนใดสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อไปได้ ทั้งนี้ โดยต้องพิจารณาถึงความต่อเนื่องในการประกาศใช้บังคับผังเมือง และประโยชน์ต่อกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามความมุ่งหมายดังกล่าว



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๔

^๑มาตรา ๑๑๐ บรรดาผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะที่อยู่ระหว่างดำเนินการวางและจัดทำตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การดำเนินการต่อไปสำหรับการนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนดโดยไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้