

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๗/ ๗/๕๖



สัปดาห์ 1/248.10

4 พค 58

15.104.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง ส17458

ฉบับที่ ๑21341/58

วันที่ ๐4 พ.ย. 58 เวลา 14:52

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง การแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้านผังเมืองที่มีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ ทิจารณา

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว(ล) ๓๕๐๑๘
ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยด่วนกรณีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้านผังเมืองที่มีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนว่า โดยที่มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้ผังเมืองรวมประกอบด้วย วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม แผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม แผนผัง รายการประกอบแผนผัง ข้อกำหนด นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม ประกอบกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นจะต้องวางและจัดทำผังเมืองโดยพิจารณาถึง (๑) ข้อมูลทางกายภาพ ซึ่งได้แก่ ข้อมูลทางเศรษฐกิจ สังคม ประชากร ฯลฯ (๒) นโยบายของรัฐบาล ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้พื้นที่ผังเมืองรวมดำเนินการไปในทิศทางใด และ (๓) การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนประกาศใช้บังคับ ประกอบกัน การวางและจัดทำผังเมืองรวมจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการวางและจัดทำผังเมืองรวม รวมทั้งไม่ทำให้สิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบกระเทือนหรือถูกทำลายลงจนไม่อาจฟื้นกลับสู่สภาพเดิมได้ สำนักงานฯ มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอให้พิจารณาเกี่ยวกับแนวทางการยกเลิกบัญชีท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เห็นว่า สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากบัญชีท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเป็นการกำหนดประเภทของโรงงานที่จะสามารถประกอบกิจการได้ในที่ดินแต่ละประเภท การยกเลิกบัญชีท้ายกฎกระทรวงจึงมิได้ส่งผลกระทบต่อความครบถ้วนในองค์ประกอบของผังเมืองรวมตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงไม่มีผลเป็นการขัดต่อกฎหมายแต่อย่างใด แต่การจัดทำข้อกำหนดที่มีลักษณะยืดหยุ่นสำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทกิจการโรงงานจะต้องมีความชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาว่ากิจการโรงงานที่ผู้ประกอบการโรงงานยื่นขออนุญาตนั้นเป็นกิจการโรงงานที่ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่นั้นหรือไม่

ประเด็นที่สอง การนำผลการศึกษาโครงการพัฒนาพื้นที่อย่างมีศักยภาพเพื่อรองรับการลงทุนของกระทรวงอุตสาหกรรมไปใช้เป็นข้อมูลประกอบในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด ผังเมืองรวมเมือง และผังเมืองรวมชุมชน นั้น เห็นว่า แนวทางในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม จะต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลเพื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของผังเมือง ทั้งในด้านการพิจารณาข้อมูลทางกายภาพ ได้แก่ ข้อมูลทางเศรษฐกิจ สังคม ประชากร ประกอบกับนโยบายหรือโครงการของรัฐบาลว่าต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินการไปในทิศทางใด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วยตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนั้น ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมจึงสามารถนำผลการศึกษาโครงการพัฒนาพื้นที่อย่างมีศักยภาพเพื่อรองรับการลงทุนของกระทรวงอุตสาหกรรมไปใช้เป็นข้อมูลประกอบในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมได้

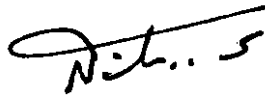
อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมามีการกำหนดประเภทโรงงานในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเป็นปัญหาอันเนื่องมาจากประเภทโรงงานที่อนุญาตให้ดำเนินกิจการในที่ดินแต่ละประเภทไม่สอดคล้องกับประเภทโรงงานที่มีอยู่ในทางข้อเท็จจริงที่เป็นปัจจุบันในพื้นที่ตามข้อมูลของกระทรวงอุตสาหกรรมมีอยู่ ทำให้เกิดข้อจำกัดในการขยายกิจการของผู้ประกอบการ หรือในบางกรณีเกิดจากนโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ปัจจุบัน ในขณะที่ขั้นตอนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมต้องใช้เวลาและเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากไม่ดำเนินการตามอาจทำให้การวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมไม่สอดคล้องกฎหมายได้ การกำหนดประเภทโรงงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงเป็นปัญหาในการจัดทำกฎกระทรวงผังเมืองรวม ดังนั้น ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการจัดส่งข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ตั้งแต่เริ่มต้นการวางแผนและจัดทำผังเมืองและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การจัดทำผังเมืองรวมเป็นไปอย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับ

ประเด็นที่สาม การดำเนินการจัดทำหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับแนวกันชน (buffer) และแนวป้องกัน (protection strip) ที่เหมาะสมกับโรงงานประเภทต่างๆ เป็นมาตรการที่สามารถนำมาใช้บังคับเพื่อจำกัดขอบเขตและการขยายตัวของอุตสาหกรรมไม่ให้ส่งผลกระทบต่อชุมชนในพื้นที่ได้ นอกจากนี้ พื้นที่สีเขียวยังช่วยลดผลกระทบจากการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมสู่พื้นที่ชุมชนซึ่งจะช่วยในการปรับปรุงคุณภาพอากาศ รวมทั้งการกำหนดระยะถอยร่นซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารโรงงานจากแนวเขตที่อยู่อาศัยของประชาชนจะเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างโรงงานและชุมชนในบริเวณโดยรอบพื้นที่ที่เป็นเขตอุตสาหกรรมหรือกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ในปัจจุบัน การประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทในบางพื้นที่ต้องจัดให้มีพื้นที่แนวกันชนโดยนำเอาพื้นที่ที่ตั้งโรงงานมาจัดทำอยู่แล้วตามหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตจัดตั้งโรงงาน หากจะนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้ในการวางแผนและจัดทำผังเมือง แม้อาจส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินของประชาชน เนื่องจากไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมจะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ทำให้แนวทางของข้อกำหนดสามารถดำเนินการได้ภายใต้หลักการจัดทำผังเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับแนวกันชนและแนวป้องกันที่เหมาะสมกับโรงงานประเภทต่าง ๆ จึงสามารถนำมากำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองได้

ประเด็นที่สี่ ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม กรมโยธาธิการและผังเมือง สามารถดำเนินการกำหนดพื้นที่เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมและจัดทำผังเมืองให้สอดคล้อง กับนโยบายรัฐบาลที่กำหนดพื้นที่พิเศษได้ โดยต้องพิจารณาประกอบกับข้อมูลด้านกายภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ได้พื้นที่ที่มีความเหมาะสมและมีความสามารถในการรองรับ การพัฒนา (carrying capacity) ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านกายภาพ ด้านนิเวศวิทยา และด้านความรู้สึก ที่เหมาะสม และมีผลทำให้สิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบกระเทือนน้อยที่สุด

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๗๔๐๐ ต่อ ๒๓๐๙ (นางสาวอุทัยฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๐๒๘๗

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th