

การแก้ไข
ที่ มท ๐๓๐๖/๐๓๕๓



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 3903
รับที่ - 9
วันที่ 13/10/2558

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๙ มีนาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด ๓๕ จังหวัด

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. บัญชีรายชื่อร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด ๓๕ จังหวัด

๒. ตารางข้อพิจารณาความเห็นประกอบร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด

เรื่องเดิม

ด้วยกระทรวงมหาดไทยโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้เสนอร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด รวม ๓๕ จังหวัด (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑) ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไปแล้ว ๖ จังหวัด

- ๑) ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดขอนแก่น พ.ศ.
- ๒) ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนครพนม พ.ศ.
- ๓) ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดมหาสารคาม พ.ศ.
- ๔) ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดลำพูน พ.ศ.
- ๕) ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดหนองคาย พ.ศ.
- ๖) ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดอำนาจเจริญ พ.ศ.

เนื่องจากการดำเนินการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดดังกล่าวเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้จัดส่งร่างกฎกระทรวงดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณาเป็นการล่วงหน้าคู่ขนานกับการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

ข้อเท็จจริง

๑. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความอนุเคราะห์ตรวจพิจารณาเป็นการล่วงหน้า โดยได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วและแจ้งกระทรวงมหาดไทยว่า สำนักงานฯ ได้จัดส่งความเห็นไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๓/๘๖๒ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘) โดยมีความเห็นในประเด็นข้อกฎหมายจึงได้เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณารวม ๔ ประเด็นคือ

๑.๑ เนื่องจาก...

๑.๑ เนื่องจากกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดที่ผ่านมาจะประกาศใช้บังคับครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด จึงมีการทับซ้อนกับแนวเขตบางประเภทที่มีหน่วยงานรับผิดชอบ หรือมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้เป็นการเฉพาะแล้ว พื้นที่ดังกล่าวจึงไม่อาจอยู่ภายใต้ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นควรให้เพิ่มกรณีการกำหนดยกเว้นมิให้ใช้ข้อบังคับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสำหรับบางพื้นที่ เช่น เขตผังเมืองรวมเมืองหรือผังเมืองรวมชุมชนที่ยังใช้บังคับอยู่ เขตนิคมอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมใช้บังคับ ในการตรวจพิจารณาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ดำเนินการตามความเห็นดังกล่าวโดยกำหนดสาระไว้ในร่างข้อ ๑ (แก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อ ๑ และตัดร่างเดิมข้อ ๒) และให้กรมโยธาธิการและผังเมืองรับไปพิจารณากำหนดประเภทที่ดินในแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ ให้เป็นสิ่งที่แตกต่างจากที่ดินประเภทอื่น ที่กำหนดไว้แล้ว และแสดงแนวเขตพื้นที่ที่ได้รับการยกเว้นในแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่ประชาชนด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ยังมีความเห็นว่า การจัดทำผังเมืองรวมจังหวัดในอนาคตซึ่งมีข้อยกเว้นมิให้ใช้บังคับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกับพื้นที่ใด ควรกำหนดแนวเขตพื้นที่ตามร่างข้อ ๑ ไว้ให้ชัดเจนด้วย

๑.๒ ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดที่เสนอมามีสาระบุเฉพาะชื่อประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและลำดับโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเป็นการกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน การกำหนดประเภทโรงงานที่ห้ามประกอบกิจการหากใช้ตามแนวทางเดิมที่อ้างเฉพาะชื่อประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมและลำดับของโรงงานจะทำให้เกิดความไม่ชัดเจนแก่ประชาชน ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน สมควรที่จะระบุประเภทโรงงานไว้เป็นส่วนหนึ่งของร่างกฎกระทรวงฯ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้แก้ไขร่างกฎกระทรวงฯ โดยกำหนดประเภทหรือชนิดของโรงงานที่ห้ามประกอบกิจการทำกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ทั้งนี้ รูปแบบของการกำหนดประเภทโรงงานเป็นไปตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดทำบันทึกข้อตกลงให้กำหนดประเภทโรงงานในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมให้มีความยืดหยุ่นเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อนโยบายด้านอุตสาหกรรมและการลงทุนของประเทศ

๑.๓ ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่เสนอมามีบางบริเวณกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยอ้างอิงแนวเขตตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมืองชี้แจงว่า จำเป็นต้องระบุแนวเขตโดยอ้างอิงเอกสารสิทธิดังกล่าวเพราะเป็นไปตามที่คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบกับคำร้องขอของผู้ที่ยื่นคำร้อง และเห็นควรให้แก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของบริเวณดังกล่าวตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า การวางผังเมืองเป็นการกำหนด

การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป หากเป็นกรณีที่เป็นผู้ประกอบการกิจการมาก่อน ก็สามารถดำเนินการได้โดยการกำหนดเป็นบทเฉพาะกาลในร่างกฎกระทรวงฯ รองรับให้ขยายโรงงานหรือสามารถประกอบกิจการต่อไปได้ สำหรับกรณีที่ผู้ร้องคัดค้าน หากพิจารณาได้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริเวณดังกล่าวเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามคำร้องขอ การแก้ไขจะต้องดำเนินการทั้งบริเวณมิใช่เป็นรายกรณีเฉพาะผู้ร้องขอ จึงไม่สามารถออกกฎกระทรวงโดยยกเว้นหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินให้กับเอกชนเป็นการเฉพาะรายได้ เนื่องจากจะเป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นควรให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแก้ไขร่างกฎกระทรวงฯ แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ และรายการประกอบแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ ให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว

๑.๔ ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่เสนอมามีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่นในที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติ จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับและเป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้นั้นหากยังไม่มีเพิกถอนเขตดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด พื้นที่ดังกล่าวยังคงสถานะเดิม การที่ร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทอื่นอาจเป็นการรองรับสิทธิของผู้บุกรุกหรือครอบครองเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้ ซึ่งอาจขัดหรือแตกต่างจากบทบัญญัติที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนดไว้ ในการตรวจพิจารณาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงแก้ไขร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวงฯ และรายการประกอบแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวงฯ โดยกำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้

๒. นอกจากนั้นได้แก้ไขถ้อยคำให้เป็นไปตามแบบการร่างกฎหมาย แต่เนื่องจากมีความจำเป็นเร่งด่วนในการบังคับใช้ จึงได้จัดส่งร่างกฎกระทรวงทั้ง ๓๕ ฉบับ ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง และโดยที่กรมโยธาธิการและผังเมือง ยังไม่ได้ส่งแผนที่ท้ายกฎกระทรวงฯ แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวงฯ และรายการประกอบแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทฯ จำนวน ๓๐ ฉบับ และหนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอให้กรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยตรง

ข้อพิจารณา...

ข้อพิจารณา

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ใน ๔ ประเด็นดังกล่าว เป็นประเด็นที่มีความสำคัญ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างกฎกระทรวงฯ แผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินฯ และรายการประกอบแผนผังฯ แตกต่างไปจากหลักการที่ได้มีการปิดประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูแผนผังและยื่นคำร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งอาจมีผลทำให้ต้องนำร่างกฎกระทรวงฯ ดังกล่าวไปดำเนินการปิดประกาศใหม่อีกครั้งหนึ่ง จึงยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ๓ ประเด็น คือ ประเด็นที่ ๑.๑ ประเด็นที่ ๑.๓ และประเด็นที่ ๑.๔ สำหรับประเด็นที่ ๑.๒ กระทรวงมหาดไทยเห็นพ้องด้วย (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) แต่เพื่อให้สามารถประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้โดยเร็วตามนโยบายของรัฐบาล จึงเห็นควรดำเนินการจัดทำร่างกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยเสนอในประเด็นที่ ๑.๑ ประเด็นที่ ๑.๓ และประเด็นที่ ๑.๔ ดังกล่าว และเมื่อมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงฯ ดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยจะเร่งดำเนินการปรับปรุงกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดตามแนวทางการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเร็วต่อไป

ข้อเสนอ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก



(อนุพงษ์ เผ่าจินดา)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรมโยธาธิการและผังเมือง

กองนิติการ

โทร. ๐ ๒๒๙๙ ๔๒๔๒

โทรสาร ๐ ๒๒๗๓ ๐๘๙๓