

บันทึก

เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนการใช้บังคับผังเมืองรวม กรณีความผูกพัน
ตามสัญญาเช่าที่จะต้องก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดินที่เช่า

กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๒๐๒/๕๓๓๓ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นางหทัยวงศ์เบญจรัตน์ ได้ขอหารือกรมการผังเมืองเรื่อง การปลูกสร้างอาคารบนที่เช่าซึ่งเช่าจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีผู้เช่าเดิมทำสัญญาเช่าที่ดินจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๒ เพื่อสร้างอาคารพาณิชย์แบบ ๓ ชั้น ขนาด ๕ x ๒๕ เมตร โดยมีเงื่อนไขให้ผู้เช่าดำเนินการถมดินในที่เช่าและดำเนินการให้ราษฎรที่บุกรุกเข้าอาศัยอยู่ในที่ดินแปลงที่ให้เช่าก่อนวันทำสัญญาเช่าออกจากที่ดิน ตามรายละเอียดในสัญญาเช่า เลขที่ ๙/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๒ ซึ่งขณะนั้นอยู่ระหว่างการใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๕^๑ ซึ่งกำหนดให้บริเวณที่เช่าเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมให้ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ โดยให้ใช้พื้นที่เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมการสาธารณสุขและสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๐ ของที่ดินประเภทนั้นในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดดังต่อไปนี้

(๑) จัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์หรือประกอบอุตสาหกรรม

(๒) โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม

ต่อมาในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๕ ได้มีการโอนสิทธิการเช่าให้แก่ นางหทัยวงศ์เบญจรัตน์ ซึ่งขณะที่โอนสิทธิการเช่านี้ กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ๑ ได้หมดอายุการใช้บังคับแล้ว และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๕ ยังไม่ได้ประกาศใช้บังคับ^๒ และได้มีการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างนางหทัยวงศ์เบญจรัตน์ กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี แนบท้ายสัญญาเช่าที่ดินเลขที่ ๙/๒๕๓๒ จำนวน ๒ ฉบับ ภายหลังที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ๑ ประกาศใช้บังคับแล้ว คือ ฉบับที่ ๑/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๗ และฉบับที่ ๑/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๓๘ ซึ่งต่อมา นางหทัยวงศ์เบญจรัตน์ ได้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารพาณิชย์จำนวน ๑๐ คูหา บนที่ดินที่เช่า โดยเมื่อมีการก่อสร้างเสร็จแล้วจะยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การ

^๑ เริ่มใช้บังคับวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๒๙ และสิ้นสุดการใช้บังคับวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๓๕

^๒ เริ่มใช้บังคับวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๓๖

บริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี และขอสงวนสิทธิในการเช่าอาคารพร้อมที่ดินมีกำหนด ๓๐ ปี ซึ่งทางจังหวัดก็ให้ความเห็นชอบและให้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารจากหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อไปตามหนังสือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ที่ อบ ๕๑๐๐๑.๑/๕๗๐๗ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๘ ที่ดินตามที่นางหฤทัยฯ ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารนั้นตามกฎหมายฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ.๒๕๑๘ ได้กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน) ซึ่งให้ใช้ประโยชน์เพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น จึงมีประเด็นที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายว่า การที่นางหฤทัยฯ ได้รับโอนสิทธิการเช่า และปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญาเช่ามาจนกระทั่งได้ขอความเห็นชอบจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีเพื่อปลูกสร้างอาคารตามสัญญาเช่านั้น จะถือว่ามีการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ แล้วหรือไม่

ต่อมากรมการผังเมืองได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๑๒๐๒/๕๔๔๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้แจงความเห็นของกรมการผังเมืองต่อกรณีเรื่องหารือนี้ว่า

๑. สัญญาเช่าที่ดินได้กระทำการระหว่างที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ.๒๕๒๙) ฯ ประกาศใช้บังคับและได้กำหนดให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการอื่นได้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของที่ดินในบริเวณนั้น จึงถือว่าผู้เช่าเดิมได้สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการอื่นได้ดังนี้ ผู้รับโอนย่อมได้รับสิทธิของการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ฯ ด้วยซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินมาก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ฯ ประกาศใช้บังคับ

๒. การโอนสิทธิในการเช่าดังกล่าวได้กระทำในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๕ ซึ่งขณะนั้นกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ.๒๕๒๙) ฯ หมดอายุการบังคับใช้แล้ว และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ฯ ยังไม่มีผลใช้บังคับสิทธิในการเช่าดังกล่าวจึงเกิดขึ้นก่อนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ฯ จะประกาศใช้บังคับ

กรมการผังเมืองได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้ปัญหาข้อกฎหมายนี้เป็นที่ยุติเป็นที่ยอมรับและเป็นธรรมของทุกฝ่าย จึงขอหารือว่ากรณีดังกล่าวจะถือว่าผู้เช่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะประกาศใช้บังคับตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ แล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการผังเมืองและจังหวัดอุบลราชธานี) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริเวณที่ดินตามข้อหาเรื่องนี้ตั้งอยู่หมู่ที่ ๑๔ ริมถนนสถิตยนิมานกาล (อุบลราชธานี-วารินชำราบ) ตำบลค่าน้ำแซบ อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี เดิมเป็นที่สาธารณะประโยชน์หาดสวนยา สภาพที่ดินมีผู้บุกรุกปลูกบ้านเรือน

อยู่อาศัยบางส่วน กระทรวงมหาดไทยได้ถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๓ และมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีจัดหาประโยชน์ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้ทำสัญญาให้นางสุนีย์รัตน์ แซ่เตียว เช่าที่ดินเนื้อที่ ๓ ไร่ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๒ โดยผู้เช่าที่ดินมีหน้าที่ตามสัญญาเช่าที่จะต้องดำเนินการให้ราษฎรที่บุกรุกเข้าอยู่อาศัยในที่ดินแปลงที่ให้เช่าก่อนวันทำสัญญาเช่าออกจากที่ดิน^๓ กรมดินให้มีความสูงเท่ากับระดับถนนสถิติ์นิมานกาล ให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๔ ปี^๔ และก่อสร้างอาคารพาณิชย์แบบ ๓ ชั้น ขนาด ๕ x ๒๕ เมตร ให้แล้วเสร็จภายใน ๕ ปีนับแต่วันที่ทำสัญญาเช่าและให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของผู้ให้เช่า^๕ หลังทำสัญญาเช่านางสุนีย์รัตน์ฯ ได้ดำเนินการถมที่ดินไปบางส่วนและมีการโอนสิทธิการเช่าให้แก่ นางหทัย วงศ์เบญจรัตน์ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๓๕ โดยผู้รับโอนสิทธิการเช่ามีสิทธิและความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่าเดิม ซึ่งนางหทัยฯ ได้ดำเนินการถมดินต่อจากที่นางสุนีย์รัตน์ฯ เคยถมไว้เดิมจนแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๓๘ และได้เสนอแบบแปลนรูปแบบอาคารที่จะทำการปลูกสร้างให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีพิจารณา ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีพิจารณาแล้วเห็นชอบกับรูปแบบอาคาร และให้นางหทัยฯ ยื่นคำร้องขออนุญาตปลูกสร้างอาคารต่อเทศบาลตำบลวารินชำราบ^๖ ตามกฎหมายต่อไป แต่นางหทัยฯ ยังมิได้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ภายหลังจากการโอนสิทธิการเช่าที่ดินให้นางหทัยฯ แล้ว ได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่ตำบลคำน้ำแซบ ตำบลคำขวาง ตำบลวาริน ตำบลโนนผึ้ง ตำบลแสนสุข อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี โดยที่ดินตามสัญญาเช่าอยู่ในแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินหมายเลข ๖.๑๑^๗ ที่

^๓ ข้อ ๖ ผู้เช่าต้องดำเนินการให้ราษฎรที่บุกรุกเข้าอาศัยอยู่ในที่ดินแปลงที่ให้เช่าก่อนวันทำสัญญาเช่าขึ้นออกจากที่ดิน โดยผู้เช่าต้องออกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เองทั้งสิ้น

^๔ ข้อ ๔ ผู้เช่าต้องดำเนินการถมดินในที่ดินที่ให้เช่าให้มีความสูงเท่ากับระดับถนนสถิติ์นิมานกาล (ถนนอุบลฯ-วารินชำราบ) ให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๔ ปี (-สี่ปี-) นับตั้งแต่วันที่ทำสัญญาเช่า มูลค่าในการถมดินไม่น้อยกว่า ๒๗๐,๐๐๐.- บาท (-สองแสนเจ็ดหมื่นบาทถ้วน-) โดยผู้ให้เช่าไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น

^๕ ข้อ ๗ ผู้เช่าตกลงจะดำเนินการก่อสร้างอาคารพาณิชย์แบบ ๓ ชั้นขนาด ๕ x ๒๕ เมตร ตามสัญญาข้อ ๑ ตามแผนผังแนบท้ายและให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญานี้ ให้แล้วเสร็จภายใน -๕- ปี (-ห้าปี-) นับตั้งแต่วันที่ทำสัญญาเช่า โดยผู้เช่าต้องเสนอแบบแปลนรูปแบบอาคารก่อสร้างให้ผู้ให้เช่าพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นหนังสือก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้าง

การก่อสร้างอาคารผู้เช่าต้องจัดสร้างท่อระบายน้ำและให้มีการกักน้ำเสีย โดยให้มีบ่อพักน้ำเสียก่อนที่จะระบายลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง โดยให้ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด

^๖ ปัจจุบันเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองวารินชำราบจังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.๒๕๓๘

^๗ ๖. ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๖.๑ ถึงหมายเลข ๖.๑๓ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีรายการดังต่อไปนี้

สาธารณประโยชน์หาสวนยา ซึ่งตามข้อ ๑๒^๙ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ๑ กำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

ปัญหาที่ว่า การโอนสิทธิการเช่าที่ดิน ที่ได้กระทำขึ้นก่อนการบังคับใช้ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ๑ โดยผู้รับโอนสิทธิการเช่ามีข้อผูกพันจะต้องปฏิบัติตาม สิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่าเดิม และจะต้องปลูกสร้างอาคารพาณิชย์พร้อมทั้งโอน กรรมสิทธิ์ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีจะถือเป็นการได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การพิจารณาว่า กรณีอย่างใดจึงถือว่า “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามความในมาตรา ๒๗ วรรคสอง^{๑๐} (๙) แห่ง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ในเรื่องเสรีที่ ๖๕๑/๒๕๓๖ ได้เคยวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณา^{๑๑} โดยแยกออกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีการดำเนินการที่ไม่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้อง ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดก่อนจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริง เป็นกรณีไปว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงแล้วหรือไม่ ส่วนกรณีการดำเนินการที่มี

๑ล๑

๑ล๑

๖.๑๑.ที่สาธารณประโยชน์หาสวนยา

๑ล๑

๑ล๑

๙ ข้อ ๑๒ ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณ หมายเลข ๖.๑ ถึงหมายเลข ๖.๔ หมายเลข ๖.๖ และหมายเลข ๖.๘ ถึงหมายเลข ๖.๑๓ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

๑๐ มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวม นั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญเกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

๑ล๑

๑ล๑

๑๑ บันทึก เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม (กรณีที่ได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานก่อนวันใช้บังคับผังเมืองรวม)ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๖๐๑/๑๖๖๔ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๖

กฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดหรือต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นใดก่อนไม่อาจถือเอาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงเป็นหลักในการพิจารณาได้ แต่จะต้องพิจารณาจากการได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเป็นสำคัญ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือแล้วสาระสำคัญของสัญญาเช่าระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีกับผู้เช่าที่ดินหรือผู้รับโอนสิทธิการเช่าคือ ผู้เช่าที่ดินจะต้องปลูกสร้างอาคารพาณิชย์บนที่ดินที่เช่าและให้กรรมสิทธิ์ในอาคารพาณิชย์ตกเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี และเมื่อปรากฏว่าที่ดินตามข้อหาหรือนี้อยู่ภายในเขตให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับในท้องที่บางแห่งในตำบลขามใหญ่ ตำบลแจระแม อำเภอเมืองอุบลราชธานี และตำบลค่าน้ำแซบ ตำบลโนนโพน ตำบลแสนสุข อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๒^{๑๑} การก่อสร้างอาคารพาณิชย์จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑^{๑๒} หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙ ทวิ^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^{๑๑} ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๓๒

^{๑๒} มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ

^{๑๓} มาตรา ๓๙ ทวิ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดพร้อมทั้งแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสารดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคารซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมประเภทสถาปนิกตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ

(ข) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคารซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทวิศวกรตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ

(ค) ชื่อของผู้ควบคุมงานซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรมและเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา ๔๙ ทวิ

(ง) สำเนาใบอนุญาตของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค)

(จ) หนังสือรับรองของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคาร เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม หรือจะเป็นผู้ควบคุมงาน แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งรับรองว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทุกประการ

(ฉ) แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนและรายการคำนวณของอาคารที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายซึ่งมีคำรับรองของบุคคลตาม (ก) และ (ข) ว่าตนเป็น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ ดังนั้น การพิจารณาว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในการก่อสร้างอาคารพาณิชย์มาก่อนที่จะมีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ. ๒๕๓๖)ฯ ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดให้ที่ดินตามสัญญาที่เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม^{๑๔} หรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าได้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดไว้แล้วหรือไม่ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่านางสนิษฐ์รัตน์ฯ ผู้เช่าที่ดิน หรือนางหลุทัยฯ ผู้รับโอนสิทธิการเช่าไม่เคยได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร และไม่ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จึงไม่ถือว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ มาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

กรณีที่จะต้องพิจารณาว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่ เนื่องจากมีการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และถ้าพิจารณาว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นมาก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินก็จะได้รับยกเว้นให้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามเดิมต่อไปได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ สำหรับกรณีตามข้อหาหรือ การเช่าที่ดินการขับไล่ราษฎรที่บุกรุกที่ดินอยู่ก่อนวันที่ทำสัญญาเช่า และการถมที่ดิน แม้ว่าจะได้กระทำไปเพื่อที่จะก่อสร้างอาคารพาณิชย์ต่อไปแต่เมื่อการกระทำดังกล่าวนั้นมิได้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือปฏิบัติการที่ขัดกับที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสาธารณประโยชน์ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่ และการดำเนินการดังกล่าวสามารถแยกออกจากการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ได้ เมื่อยังมีได้

ผู้ออกแบบอาคารและเป็นผู้ออกแบบและคำนวณอาคารนั้น

(ข) วันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการดำเนินการดังกล่าว

(๒) ชำระค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารในกรณีที่เป็น การแจ้งการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร

ถ้าผู้แจ้งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งครบถ้วนแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นภายในวันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งเริ่มต้นดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบแจ้ง

ให้นำมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ มาใช้บังคับแก่ใบรับแจ้งตามมาตรานี้โดยอนุโลม

^{๑๔} ข้อ ๖ การใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวง ให้เป็นไปตามต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๖) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๖.๑ ถึงหมายเลข ๖.๑๓ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อนให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

๑.ล๑

๑.ล๑

รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือมิได้มีการแจ้งต่อพนักงานท้องถิ่นเพื่อที่จะก่อสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารก่อนการใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๙ (พ.ศ.๒๕๓๖) ๖ จึงไม่ถือว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์มาก่อนจะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ในท้องที่ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ การพิจารณาว่ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์แล้วหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากการได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นสำคัญ การขบไล่ผู้บุกรุกที่ดิน การถมดินหรือการดำเนินการอื่นใดตามสัญญาเช่าที่ดิน แม้ว่าจะได้กระทำเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างอาคารต่อไปก็ยังไม่ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๙