เรื่องเสร็จที่ ๔๓๘/๒๕๒๘

บันทึก

เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมือง รวมตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

สำนักผังเมืองได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๓๐๙/๒๖๓๖ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักผังเมืองได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วและเตรียมจะประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป[๑] ในการนี้สำนักผังเมืองได้จัดให้มีการประชุมชี้แจงแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ของจังหวัดเชียงใหม่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวง จากการประชุมดังกล่าวเทศบาลนครเชียงใหม่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับปัญหาของคำว่า "ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม" ตามมาตรา ๒๗[๒] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะไม่ถูกบังคับโดยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ว่ามีความหมายแค่ไหนเพียงใด สำนักผังเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเพื่อเป็นแนวทางให้ส่วนราชการต่างๆ ปฏิบัติตามกฎกระทรวงได้ถูกต้อง ดังนี้

---

[๑]กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ.๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๑๕๕ หน้า ๑ วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๗

[๒]มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป ภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุนประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

๑. การใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งจะไม่ถูกบังคับโดยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม นั้น จะหมายถึงกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแล้ว หรือเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างการปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการ หรือต้องเป็นกรณีที่มีตัวอาคารหรือมีการประกอบกิจการอยู่ก่อนหน้าที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

๒. ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้อนุญาตให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งและผู้ได้รับอนุญาตยังไม่ได้ดำเนินการปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาต หรือยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ จนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาตนั้นขัดต่อกฎกระทรวงฯ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้ต่อใบอนุญาตหรือยอมให้ดำเนินการต่อไป โดยถือว่าการปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการนั้น ได้รับอนุญาตแล้วตั้งแต่ยังไม่มีกฎกระทรวงฯ ดังนี้ หากภายหลังปรากฏว่าการที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการนั้น ไม่ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงฯ ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตจะต้องระงับการปลูกสร้างหรือประกอบกิจการนั้นเพราะขัดต่อกฎกระทรวงฯ เช่นนี้ ค่าเสียหายต่าง ๆ ที่ผู้ได้รับอนุญาตต้องเสียไป ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมือง) แล้ว มีความเห็น ดังนี้

๑. ปัญหาที่หนึ่ง คำว่า “ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม” ตามมาตรา ๒๗[๓] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ จะหมายความว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแล้ว หรือจะหมายความว่าอยู่ในระหว่างการปลูกสร้างอาคารหรืออยู่ในระหว่างประกอบกิจการ หรือจะหมายความว่ามีตัวอาคารอยู่แล้วหรือมีการประกอบกิจการอยู่ก่อนแล้ว นั้น เห็นว่า ในกรณีการก่อสร้างอาคารหรือการประกอบกิจการในที่ดินนั้น แม้จะอยู่ระหว่างการก่อสร้างหรือระหว่างดำเนินการประกอบกิจการ ก็ถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้วโดยไม่จำเป็นต้องก่อสร้างจนเสร็จ หรือประกอบกิจการอยู่ก่อนแล้วเท่านั้น

สำหรับกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมโดยยังไม่มีการก่อสร้างหรือประกอบกิจการในที่ดิน นั้น เห็นว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๒๗ มุ่งที่จะคุ้มครองผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต่อไป ดังจะเห็นได้จากวรรคสองของมาตราดังกล่าวที่กำหนดให้บุคคลเหล่านั้นมิต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง

---

[๓]โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

ที่ดินได้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ ย่อมถือได้ว่าผู้นั้นได้เริ่มใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว โดยเหตุนี้ การได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือให้ประกอบกิจการก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมโดยยังไม่มีการก่อสร้างหรือประกอบกิจการในที่ดิน จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการเป็นต้นไป

นอกจากนี้ในการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม นี้หากคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญเกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคมแล้ว คณะกรรมการผังเมืองก็มีอำนาจตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้อยู่แล้ว

ฉะนั้น ตามปัญหาที่หนึ่งที่หารือมาทั้งสามกรณี จึงถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

๒. ปัญหาที่สอง กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรืออนุญาตให้ประกอบกิจการใดก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม แต่ยังไม่ได้ดำเนินการปลูกสร้างอาคารหรือประกอบกิจการตามที่ได้รับอนุญาตหรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จต่อมาเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมออกมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่ได้ต่อใบอนุญาตดังกล่าวให้หรือยอมให้ดำเนินการต่อไป หากต่อมาต้องระงับการก่อสร้างหรือระงับการประกอบกิจการเพราะขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าเสียหาย นั้น เห็นว่า สำหรับกรณีได้มีการก่อสร้างอาคารหรือดำเนินการประกอบกิจการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จหรือกรณีที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการแต่ยังไม่ได้เริ่มก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการ นั้น ได้มีความเห็นแล้วว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือประกอบกิจการซึ่งไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงดังกล่าว จึงไม่ต้องระงับการก่อสร้างหรือระงับการประกอบกิจการแต่ประการใด ดังนั้น ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความเสียหายต่าง ๆ ตามที่หารือมา จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๒๘