เรื่องเสร็จที่ ๔๓๙/๒๕๓๒

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคำว่า "ใช้ประโยชน์ที่ดิน" ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๓๐๙/๓๐๓๘ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดพิษณุโลกได้หารือสำนักผังเมืองกรณีปัญหาการตีความมาตรา ๒๗[๑] แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเนื่องจากอัยการจังหวัดพิษณุโลกมีความเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ จะต้องเป็นการใช้โดยชอบด้วยกฎหมาย คือ หากเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการก่อสร้างอาคารจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่ในกรณีทำนองเดียวกันนี้อัยการจังหวัดขอนแก่นมีความเห็นว่า การก่อสร้างอาคารในที่ดินก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแม้จะกระทำโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ถือว่าเข้าข่ายเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ซึ่งจังหวัดพิษณุโลกมีความเห็นเช่นเดียวกับอัยการจังหวัดพิษณุโลก

สำนักผังเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. กรณีตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯการมิให้ใช้กฎกระทรวงบังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมี

---

[๑] พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคมคณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดิน และทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินการลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้วให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

กฎกระทรวงและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วนั้น เป็นลักษณะสำคัญอันเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายที่จะต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลังเพื่อเป็นการประกันหรือให้ความคุ้มครองความสามารถของราษฎรในอันที่จะคาดหมายผลแห่งการกระทำของตนได้ล่วงหน้า

๒. การใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นบางกรณีมีกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรบางประการ ซึ่งราษฎรย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และจะต้องใช้สิทธิของตนโดยสุจริตด้วย ทั้งนี้ กฎหมายที่ราษฎรจะต้องปฏิบัติตามน่าจะหมายถึงกฎหมายทุกฉบับมิใช่ฉบับหนึ่งฉบับใดโดยเฉพาะ

๓. การที่กฎหมายไม่ใช้บังคับย้อนหลังเพื่อเป็นการประกันหรือให้ความคุ้มครองการคาดหมายผลแห่งการกระทำของราษฎรตามข้อ ๑ ราษฎรที่จะได้รับการประกันหรือให้ความคุ้มครองจึงสมควรจะต้องเป็นผู้ที่กระทำการโดยสุจริตหรือชอบด้วยกฎหมายทั่วไปตามข้อ ๒ ด้วย แม้ว่ามาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯจะมิได้บัญญัติไว้ว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนจะต้องชอบด้วยกฎหมายก็ตาม การแยกพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายเฉพาะกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งอาจมีผลให้กฎหมายฉบับหนึ่งคุ้มครองผู้ที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกันได้

๔. หากถือว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้บังคับผังเมืองรวม เนื่องจากอาจทำให้มีผู้ถือโอกาสใช้ประโยชน์ที่ดินขัดกับกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเพื่อให้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะมีผลบังคับและได้รับความคุ้มครองหรือยกเว้นการใช้บังคับตามกฎหมายผังเมืองได้ อันถือได้ว่าน่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองในเรื่องดังกล่าว

สำนักผังเมืองจึงเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจึงต้องเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยในกรณีที่การใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมีกฎหมายอื่นควบคุมอยู่ ความเห็นของจังหวัดพิษณุโลกน่าจะถูกต้อง

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีความสำคัญ สำนักผังเมืองจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักผังเมืองและผู้แทนกรมโยธาธิการแล้วเห็นว่า ปัญหาซึ่งสำนักผังเมืองขอให้พิจารณาว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ จะต้องเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เป็นปัญหาที่กว้างซึ่งไม่อาจให้ความเห็นเป็นการทั่ว ๆ ไปได้การพิจารณาปัญหาดังกล่าวจึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงแต่ละกรณี

สำหรับกรณีที่หารือนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ.๒๕๓๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ

กำหนดให้ใช้ผังเมืองรวมบังคับในเขตอำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก นายทองดี หมู่พิกุล ซึ่งมีที่ดินอยู่ในบริเวณที่ได้กำหนดโดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวให้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากได้ก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ดินนั้นตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ โดยมิได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจากนายกเทศมนตรีเมืองพิษณุโลกตามมาตรา ๒๑[๒] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ เทศบาลเมืองพิษณุโลกตรวจพบการก่อสร้างดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๐ จึงให้ระงับการก่อสร้างอาคาร และให้นายทองดีฯขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ถูกต้องตามกฎหมาย นายทองดี ฯ จึงยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารต่อเทศบาลฯเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๓๑ และเทศบาลฯได้ออกใบอนุญาตให้นายทองดี ฯ ก่อสร้างอาคารได้เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๑ ทั้งที่การก่อสร้างอาคารดังกล่าวล้ำเข้ามาในแนวเขตถนนตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ฯ ซึ่งมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ โดยเทศบาลฯเห็นว่า นายทองดีฯ ได้ก่อสร้างอาคารเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ จึงถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ ฯ ใช้บังคับ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า สำหรับความหมายของคำว่า “ใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯจะมีเพียงใด นั้น มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ บัญญัติว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น ซึ่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณภายในเขตผังเมืองรวมเป็นที่ดินประเภทต่าง ๆ เช่น ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ที่ดินประเภทพาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น การใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละบริเวณที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจึงต้องเป็นไปตามที่กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดไว้สำหรับการยกเว้นให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมได้ นั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯบัญญัติไว้ คือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว อย่างไรก็ตาม การยกเว้นนั้นมิใช่ถือเป็นเด็ดขาด เพราะถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและ

---

[๒]พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒

มาตรา ๒๑ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

สวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองก็มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ จากบทบัญญัติในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯที่กล่าวมาแล้วนี้ จึงเห็นได้ว่า คำว่า “ใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามมาตรา ๒๗ นั้นมีความหมายว่า ใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดไว้ เช่น ที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม จะนำไปใช้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมไม่ได้ตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แต่ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเป็นที่ดินเพื่อการพาณิชย์มาก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นก็จะใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเพื่อการพาณิชย์ต่อไปได้ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง

ดังนั้น สำหรับกรณีที่หารือนี้ เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ฯ กำหนดให้ที่ดินบริเวณที่นายทองดีฯก่อสร้างอาคารพาณิชย์นั้นเป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก นายทองดีฯ จึงใช้ประโยชน์ที่ดินของตนเป็นอาคารพาณิชย์ต่อไปได้เพราะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ผิดไปจากที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกำหนดไว้ เว้นแต่อาคารพาณิชย์ส่วนที่ล้ำเข้าไปในแนวเขตถนนตามที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ฯ กำหนดไว้ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตก่อสร้างอาคารจะอนุญาตให้ก่อสร้างมิได้ เพราะขณะที่อนุญาตมีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ ฯ ใช้บังคับแล้ว การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารในกรณีนี้จึงเป็นการอนุญาตที่ฝ่าฝืนข้อ ๑๖[๓] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ฯ ที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตก่อสร้างอาคารในเขตผังเมืองรวมปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าว

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

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๓๒

---

[๓]กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ.๒๕๓๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

ข้อ ๑๖ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวมปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้