

บันทึก

เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวมตามข้อ ๑๒ (๑)
แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

กรมที่ดิน ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๑/๒๑๐๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ท่างหุ้นส่วนจำกัด เชียงใหม่ แอสไพร์โฮมดีเวลลอปเม้นท์ ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๐๓๖ - ๙๐๓๙, ๙๐๔๑ - ๙๐๔๖ และ ๙๑๒๕ ตำบลหนองจ่อม อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ประมาณ ๘๕ ไร่ ๑๔ ตารางวา โดยแบ่งขายที่ดินเป็นแปลงย่อยประเภทบ้านเดี่ยวจำนวน ๑๖๓ แปลง คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินพิจารณาแล้วในการประชุมครั้งที่ ๒๖/๒๕๓๐ วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๐ มีมติอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินได้โดยมีเงื่อนไขก่อนออกใบอนุญาตประการหนึ่งว่า ให้จังหวัดเชียงใหม่สอบถามสำนักผังเมืองเพื่อยืนยันและรับรองว่าที่ดินที่ขออนุญาตไม่อยู่ในเขตที่มีกฎกระทรวงประกาศผังเมืองรวมห้ามทำการจัดสรรที่ดิน ต่อมา จังหวัดเชียงใหม่แจ้งว่าที่ดินในบริเวณโครงการจัดสรรที่ดินดังกล่าว กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม โดยให้ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบการอุตสาหกรรม เว้นแต่การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน และเห็นว่าท่างหุ้นส่วนจำกัด เชียงใหม่ แอสไพร์โฮมดีเวลลอปเม้นท์ ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินได้

คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๓๑ วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๑ และมีมติให้กรมที่ดินหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าที่ดินแปลงนี้ตั้งอยู่ในบริเวณที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศผังเมืองรวมให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม โดยข้อ ๑๒ (๑)^๑ แห่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวตอนต้นระบุว่า “ห้ามใช้ประโยชน์

^๑ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

ข้อ ๑๒ ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ให้ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบการอุตสาหกรรม เว้นแต่การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน

ที่ดินเพื่อกิจการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่อยุอาศัย ประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบการอุตสาหกรรม” ซึ่งหมายความว่าห้ามทำการจัดสรรที่ดิน แต่ตอนท้ายระบุว่า “เว้นแต่การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน” ซึ่งหมายความว่าทำการจัดสรรที่ดินได้ข้อความตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวมีความหมายขัดแย้งกันในตัว จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่าผู้ขอจะทำการจัดสรรที่ดินในบริเวณนี้ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดินและสำนักผังเมือง)แล้ว เห็นว่า ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมตามข้อ ๑๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ถูกกำหนดให้ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเพื่อกิจการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่อยุอาศัย ประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบการอุตสาหกรรม เว้นแต่การจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อ ๑๒ (๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ๑ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม เฉพาะกิจการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่อยุอาศัย ประกอบการพาณิชย์ หรือประกอบการอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ไม่ห้ามการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ทั้งนี้ เนื่องจากการค้าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นแตกต่างจากการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดิน กล่าวคือ “การค้าที่ดิน”^๒ หมายถึง การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหาทำไร โดยวิธีขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดินแต่ “การจัดสรรที่ดิน”^๓ หมายถึง การจัดจำหน่ายที่ดิน

(๒) โรงงานทุกประเภท เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

๑ล๑

๑ล๑

“การค้าที่ดิน” หมายความว่า การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์ในกิจการค้าหาทำไร โดยวิธีขาย แลกเปลี่ยน หรือให้เช่าซื้อที่ดิน

๑ล๑

๑ล๑

^๓ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๑ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

“การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำมั่น หรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม

๑ล๑

๑ล๑

ติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด และมีการให้ ค้ำมันหรือแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม จึงเห็นว่าการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ มีความหมายเฉพาะและเมื่อเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวแล้ว การดำเนินการต่างๆ ก็ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามข้อ ๗^๔ และข้อ ๙^๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๖ ฯ ซึ่งคณะกรรมการ ฯ มีอำนาจวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์ในการผังเมืองได้ตามที่เห็นสมควร รวมทั้งควบคุมให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะได้ด้วย กล่าวคือ คณะกรรมการ ฯ อาจจะวางข้อกำหนดไม่อนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ฯลฯ มากเกินไปจนทำให้ที่ดินในเขตผังเมืองรวมนั้นเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพที่ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่การจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๖ ฯ ได้รับยกเว้นให้กระทำได้ในเขตผังเมืองรวม ก็เพราะมีการควบคุมให้เป็นไปตามหลักวิชาการผังเมืองอยู่แล้ว แต่การค้ำที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่มีการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ฯลฯ นั้น มิได้มีการควบคุมในส่วนที่เกี่ยวกับการผังเมือง และการแบ่งแยกแปลงที่ดินเพื่อการค้ำที่ดินดังกล่าว แม้จะเรียกกันทั่วไปว่าเป็นการจัดสรรที่ดิน ก็มีใช่เป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๖ ฯ จึงต้องห้ามมิให้กระทำในเขตผังเมืองรวมดังกล่าว

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า

^๔ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๗ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

- (๑) การวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน
- (๒) การพิจารณาคำขออนุญาตและการออกหรือโอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน
- (๓) การตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้การได้ดำเนินไปตามที่ได้ออกใบอนุญาต
- (๔) การเรียกผู้จัดสรรที่ดินหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็น ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

^๕ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๙ ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผัง โครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัย และการผังเมือง รวมทั้งเงื่อนไขในสิ่งต่อไปนี้ทุกประการหรือบางประการ คือ

- (๑) ขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุดหรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จะจัดสรรได้
 - (๒) ระบบและมาตรฐานของถนนประเภทต่างๆ ทางเดินและทางเท้าในที่ดินจัดสรรทั้งหมด รวมทั้งการต่อเชื่อมกับถนนหรือทางสายนอกที่ดินจัดสรร
 - (๓) ระบบการระบายน้ำ
 - (๔) ระบบและมาตรฐานของสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะตามที่จำเป็น
- ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมตามกฎหมายฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ บทบัญญัติข้อ ๑๒ (๑) แห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้มีความขัดแย้งกันในตัวแต่ประการใด

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบูรณ์
(นายอมร จันทสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๓๑