

บันทึก

เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม
(กรณีที่ได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานก่อนวันใช้บังคับผังเมืองรวม)

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๓๐๖/๑๔๓๖๔ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตอบข้อหารือของกรุงเทพมหานครเรื่องการขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวมว่า^๑ การใช้ประโยชน์ที่ดินบางกรณีบุคคลจะใช้โดยอิสระไม่ได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตหรืออนุมัติหรือดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดในกฎหมายเสียก่อน จึงจะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่กฎหมายยอมรับ ซึ่งกรณีของการก่อสร้างอาคารก็เป็นกรณีหนึ่งที่อยู่ ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น เพียงแต่ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างไว้แต่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามที่กรุงเทพมหานครหารือ ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้วตามมาตรา ๒๗^๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ นั้น กรุงเทพมหานครมีปัญหาในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร กล่าวคือ มีผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานอุตสาหกรรมไว้ก่อนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตาม

๑บันทึก เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงกรุงเทพมหานคร ที่ นร ๐๖๐๑/๗๔ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๖

๒มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญเกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์ หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้วให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

ความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จะประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่ กรุงเทพมหานคร โดยผู้ขออนุญาตดังกล่าวมีใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงงานจากกระทรวง อุตสาหกรรมมาประกอบการพิจารณาด้วย แต่ปรากฏว่าพื้นที่ที่จะก่อสร้างอยู่ในบริเวณที่ต้องห้าม ก่อสร้างอาคารตามกฎหมายฉบับนี้ จึงมีประเด็นที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายว่าการที่บุคคล ดังกล่าวได้รับอนุญาตให้จัดตั้งโรงงานในที่ดินนั้นจากกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว จะถือว่าได้มีการ ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว หรือไม่

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง แม้จะมีการออกใบอนุญาตตั้งโรงงานแล้วก็ตาม แต่ยังไม่ได้มีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโรงงานอุตสาหกรรม ก็ยังถือไม่ได้ว่ามีการได้ใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว และเมื่อการก่อสร้างอาคารโรงงานอุตสาหกรรมขัดต่อกฎกระทรวงดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถพิจารณาไม่อนุญาตให้ก่อสร้างได้โดยเทียบเคียงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังกล่าวข้างต้น

แนวทางที่สอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวได้พิจารณาเฉพาะ ในประเด็นที่กรุงเทพมหานครขอหารือเท่านั้น คือ กรณีมีการยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารไว้ก่อน กฎกระทรวงฉบับนี้จะใช้บังคับจะถือว่ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้วและได้รับยกเว้นตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ แต่มิได้มีการพิจารณาไปถึง ประเด็นที่ว่าถ้าได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นมาก่อนแล้ว ผลจะเป็นประการใด ในประเด็นนี้เห็น ว่า การดำเนินการในบางเรื่องอาจมีการคาบเกี่ยวกันกับกฎหมายอื่น และต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน เช่น การจัดสรรที่ดินหรือการสร้างโรงงาน เป็นต้น ซึ่งต้องได้รับ อนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือต้องดำเนินการใดตามขั้นตอนของกฎหมายอื่นมาก่อน โดยมีการ อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นขั้นตอนสุดท้ายรวมอยู่ด้วย การที่ผู้ยื่นคำขอได้รับอนุญาตหรือได้รับ อนุมัติหรือได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายว่าด้วยการนั้นมาก่อนวันที่กฎกระทรวงดังกล่าว จะมีผลใช้บังคับก็น่าจะถือได้ว่ามีการได้ใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมาก่อนแล้วเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ฝ่ายที่สอง

กรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้ปัญหาข้อกฎหมายนี้เป็นที่ยุติ เป็นที่ยอมรับและเป็นธรรมของทุกฝ่าย จึงขอหารือว่ากรณีดังกล่าวจะถือว่า ผู้ขออนุญาตก่อสร้าง อาคารได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(สำนักผัง เมือง) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) แล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้ มีเจ้าของกิจการรายหนึ่งยื่นคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้า โคมไฟ และตู้สวิตช์ ไฟฟ้า บริเวณถนนพุทธมณฑลสาย ๔ โดยได้ยื่นคำขอเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ต่อกอง

ควบคุมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรมและได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๕ ต่อมา เจ้าของกิจการดังกล่าวได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงาน เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ต่อกรุงเทพมหานคร แต่โดยที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ๑ ประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่สีเขียว อันเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมที่ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการโรงงานทุกประเภทตั้งนั้น จึงมีปัญหาว่ากรณีดังกล่าวถือว่าเป็นกรณีที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่าปัญหาที่ว่าอย่างไรเป็นกรณีที่“ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน”แล้ว สามารถแยกพิจารณาได้ ๒ ประการ คือ (๑) ถ้าเป็นการดำเนินการที่ไม่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดก่อนจำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไปว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงแล้วหรือไม่ (๒) แต่ถ้าเป็นการดำเนินการที่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดหรือต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นใดก่อน ย่อมไม่อาจถือเอาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงได้ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากการได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเป็นสำคัญ และในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วว่า^๓ การได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือให้ประกอบกิจการก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแม้จะยังไม่มีมีการก่อสร้างหรือประกอบกิจการในที่ดิน ก็ถือได้ว่าเป็นเริ่มการใช้ประโยชน์ที่ดินแล้วนับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการเป็นต้นไป

อนึ่ง สำหรับการดำเนินการบางเรื่องที่คาบเกี่ยวกับกฎหมายอื่นและต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและอาคารหลายฉบับ โดยมีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นขั้นตอนสุดท้ายรวมอยู่ด้วย การที่ผู้ยื่นคำขอได้รับใบอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายอื่นก่อนการได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมาก่อนแล้วเช่นกัน สำหรับการยื่นคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานนั้น จะต้องแนบแผนที่แสดงสถานที่ที่จะตั้งโรงงานและบริเวณข้างเคียง แผนผังแสดงสิ่งปลูกสร้างภายในบริเวณโรงงาน แบบแปลนการก่อสร้างขนาดไม่เล็กกว่ามาตราส่วน ๑:๑๐๐ โดยมีคำรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ฯลฯ และเอกสารต่าง ๆ ตามที่กำหนดไปพร้อมกับคำขอด้วย และก็ปรากฏว่าได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานก่อนวันที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ๑ ใช้บังคับ และในใบอนุญาตดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขให้ตั้งโรงงานตามคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานตามแผนผังและรายการที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว

^๓บันทึก เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๑/๑๘๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๒๘

ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นความแน่นอนของการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ได้รับใบอนุญาตนั้น ดังนั้น สำหรับกรณีที่มีการคาบเกี่ยวกันระหว่างกฎหมายหลายฉบับดังเช่นกรณีที่หารือมานี้ เมื่อเจ้าของที่ดินได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงาน ย่อมถือได้ว่าเจ้าของที่ดินนั้น “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๖