

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคลังสินค้าตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๙๔๐๓/๔๕๖๐ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า บริษัท บี.ไอ.ที. แลนด์ จำกัด ได้ยื่นแบบขออนุญาตก่อสร้างอาคารตึก ๒ ชั้น จำนวน ๓ หลัง เพื่อใช้เป็นโรงเก็บของที่ถนนเพชรเกษม แขวงหนองค้างพลู เขตหนองแขม เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งกรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวอยู่ในเขตที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) ตามข้อ ๘ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการประเภทคลังสินค้า

กรณีดังกล่าว กรุงเทพมหานครได้เคยมีหนังสือเมื่อปี ๒๕๓๖ หรือสำนักผังเมือง (ปัจจุบันคือกรมการผังเมือง) กระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “คลังสินค้า” ตามกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือตอบข้อหารือสรุปว่าคำว่า “คลังสินค้า” ตามที่กำหนดในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร หมายความว่าคลังสินค้าที่ผู้ประกอบการกิจการคลังสินค้าทำการรับเก็บรักษาสินค้าหรือให้บริการโดยตรง ซึ่งผู้ประกอบการคลังสินค้านั้นกระทำการในรูปบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการคลังสินค้าโดยทำเป็นรูปบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แต่หากเป็นคลังสินค้าที่บริษัทใช้เก็บสินค้าที่ตนเองผลิตแล้ว ไม่ถือว่าอยู่ในความหมายของคำว่า “คลังสินค้า” ตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานครได้ใช้ความเห็นดังกล่าวเป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารตลอดมา โดยพิจารณาว่าหากมีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เก็บวัสดุหรือสินค้าของตนเองเพื่อกิจการของตน ก็พิจารณาเป็นโรงเก็บของไม่ใช่คลังสินค้า โดยจะระบุเป็นเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตด้วยว่าอาคารที่ขออนุญาตต้องไม่ใช่ประโยชน์เพื่อกิจการคลังสินค้าตามที่บริษัทฯ ได้จดทะเบียนไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร และห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต

เนื่องจากยังมีความเห็นที่แตกต่างว่า การกำหนดห้ามใช้ที่ดินประเภทคลังสินค้าตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครดังกล่าว น่าจะมีความหมายรวมถึงการสร้างสิ่งก่อสร้างเพื่อใช้เก็บสินค้าหรือวัสดุของตนเองด้วย เพราะการที่จะใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่เก็บสินค้าของตนเองหรือของผู้อื่น ก็ไม่มีผลแตกต่างกันในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงรวมทั้งก่อปัญหาด้านการจราจรได้

กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการคลังสินค้าตามที่

กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จะมีความหมายรวมถึงการใช้ประโยชน์เพื่อเก็บวัสดุหรือสินค้าของเจ้าของอาคารนั้นเองด้วยหรือไม่ อย่างไร เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของกรุงเทพมหานครต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานคร (สำนักผังเมือง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการผังเมือง) แล้ว เห็นว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามข้อหารือนี้ ได้หมดอายุลงแล้ว และในปัจจุบันมีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับอยู่ จึงต้องพิจารณาด้อยคำว่า “สถานที่เก็บสินค้าซึ่งเป็นที่เก็บพักหรือขนถ่ายสินค้าหรือสิ่งของเพื่อประโยชน์ทางการค้าหรืออุตสาหกรรม” ในกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นเกณฑ์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๔) เห็นว่า เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ นโยบายและมาตรการของการใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๔^๑ และข้อ ๕^๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความใน

^๑ ข้อ ๔ การวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานคร และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม ในบริเวณแนวเขตตามข้อ ๒ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเมืองในภาคต่างๆ และในเขตปริมณฑล ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

^๒ ข้อ ๕ ผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงนี้ มีนโยบายและมาตรการเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างบริการสาธารณะ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การบริหาร องค์การระหว่างประเทศ วัฒนธรรม และการบริการที่สำคัญที่สุดของประเทศ

(๒) ส่งเสริมการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน โดยมีศูนย์ชุมชนเพื่อให้บริการต่างๆ ที่จำเป็น

(๓) ส่งเสริมการพัฒนาศูนย์ชุมชนในพื้นที่ต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร

(๔) พัฒนาการบริการทางสังคม การสาธารณสุข โภค และสาธารณูปการให้เพียงพอและได้มาตรฐาน

(๕) ส่งเสริมและพัฒนาระบบขนส่งมวลชนให้มีประสิทธิภาพเพื่อลดการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคล

(๖) จัดระบบการขยายตัวของอุตสาหกรรมการผลิตโดยทั่วไปที่ไม่ก่อเหตุรำคาญ หรือสร้างมลภาวะเป็นพิษ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมผลิตที่ต้องใช้แรงงานระดับฝีมือและเทคโนโลยีขั้นสูง

(๗) ส่งเสริม อนุรักษ์และฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อม ซึ่งมีคุณค่าทางศาสนา ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี เพื่อดำรงความเป็นเอกลักษณ์ของกรุงเทพมหานครและของชาติ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว เห็นได้ว่า ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครเป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมือง รวมทั้งบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม รวมทั้งจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและโครงข่ายบริการสาธารณะ ดังนั้น ถ้อยคำว่า “สถานที่เก็บสินค้าซึ่งเป็นที่เก็บพักหรือขนถ่ายสินค้าหรือสิ่งของเพื่อประโยชน์ทางการค้าหรืออุตสาหกรรม” จึงมีความหมายรวมถึง คลังสินค้า อาคารเก็บรักษาสินค้าหรือสิ่งของเพื่อประโยชน์ทางการค้าหรืออุตสาหกรรม ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นอาคารหรือสถานที่ซึ่งให้บริการรับเก็บรักษาสินค้าของผู้อื่น หรือเป็นอาคารหรือสถานที่ซึ่งใช้เก็บรักษาสินค้าของตนเองก็ตาม

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๒