

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

กระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๓๐๓/๖๖๒ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่า ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น เว้นแต่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อน และจะใช้ประโยชน์ในที่ดินเช่นนั้นต่อไป ซึ่งกรมโรงงานอุตสาหกรรมเห็นว่า ที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์เพื่อประกอบกิจการโรงงานมาก่อนที่จะมีการออกกฎกระทรวงห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับตั้งโรงงาน ผู้ประกอบกิจการโรงงานมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเพื่อประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ และขอรับใบอนุญาตในประเภทหรือชนิดของโรงงานประเภทอื่น ในที่ดินนั้นได้ แต่ถ้ามีการเปลี่ยนมือการถือประโยชน์ที่ดินให้บุคคลอื่นไปแล้ว สิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการโรงงานย่อมสิ้นสุดลง ผู้รับโอนหรือผู้เช่าที่ดินนั้นสืบต่อมาไม่อาจสืบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการโรงงานได้ แต่กรมโยธาธิการและผังเมืองมีความเห็นว่า ผู้ประกอบการไม่อาจเปลี่ยนแปลงการประกอบกิจการโรงงานให้ต่างประเภทกับที่ได้รับอนุญาตเดิมได้ และการประกอบกิจการจะต้องต่อเนื่องตลอดมาโดยไม่มีการขาดช่วงด้วย

กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่า ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการโรงงานตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลกระทบต่อผู้ประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานเป็นอย่างมาก จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

๑. เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ต่อมาหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแห่งนั้นเลิกประกอบกิจการโรงงานและได้โอนที่ดินให้บุคคลอื่นหรือให้เช่าที่ดิน ผู้รับโอนหรือผู้เช่าที่ดินจะสามารถสืบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับประกอบกิจการโรงงานได้หรือไม่

๒. เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม แต่ได้ขาดต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและเลิกประกอบกิจการมาระยะหนึ่งแล้ว หากต่อมาประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานเดิมอีกเช่นนี้จะถือว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับประกอบกิจการโรงงานมาก่อนหรือไม่

๓. เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เมื่อออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินแห่งนั้นประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานประเภทอื่นจากที่ได้รับอนุญาตไว้เดิม จะถือว่าได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับประกอบกิจการโรงงานมาก่อนหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือดังกล่าวข้างต้น โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ตามข้อหาหรือที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มีเจตนารมณ์^๑ ที่จะสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย โดยให้อำนาจในการจัดทำผังเมืองและออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่ได้บังคับใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวให้เป็นไปอย่างเหมาะสม^๒ และในเขตใดที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว มาตรา ๒๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดใช้ประโยชน์

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและผังชนบทได้ใช้บังคับมาหลายสิบปี ประกอบกับได้มีการพัฒนาทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม และจำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ ได้ทวีความหนาแน่นมากยิ่งขึ้น มาตรการและโครงการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจึงไม่เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบัน สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมืองและสภาพของท้องที่

^๓ มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสัญลักษณ์ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและ

ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือข้อกำหนดของผังเมืองรวม อย่างไรก็ตาม โดยที่การดำเนินการดังกล่าวมีผลกระทบต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีการใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวม มาตรา ๒๗ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ จึงกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปหลังจากกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับแล้ว ยังสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปได้ดังนั้น การใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะได้รับยกเว้นตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง ดังกล่าวจึงต้องเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันและมีความต่อเนื่องในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

สำหรับข้อหาข้อหนึ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเดิมได้เลิกประกอบกิจการไปก่อน ย่อมถือได้ว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเดิมไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์นั้นอีกต่อไป หากต่อมาได้โอนที่ดินหรือให้เช่าที่ดินนั้นให้แก่บุคคลอื่น แม้ผู้รับโอนหรือผู้เช่าที่ดินนั้นจะประกอบกิจการโรงงานประเภทเดิมก็ตาม ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินในการประกอบกิจการต่อเนื่องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเดิมตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ เนื่องจากผู้รับโอนที่ดินหรือผู้เช่าที่ดินดังกล่าวไม่อาจสืบสิทธิที่จะประกอบกิจการและใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นเดียวกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเดิมได้เคยดำเนินการไว้ แต่จะต้องใช้ประโยชน์ที่ดินในการประกอบกิจการโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

ตามข้อหาข้อที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็น^๕ ในการตีความคำว่า “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ว่า หากเป็นการดำเนินการที่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานใดหรือต้องดำเนินการตามขั้นตอนใดก่อน ย่อมไม่อาจถือเอาการใช้ประโยชน์ตามความเป็นจริงได้ เนื่องจากจะต้องพิจารณาจากขั้นตอนตาม

ทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕ บันทึก เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม (กรณีที่ได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานก่อนวันใช้บังคับผังเมืองรวม) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๖๔ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๖๕๑/๒๕๓๖)

กฎหมายเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๑๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ และหากผู้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตไม่อาจยื่นได้ทันกำหนดเวลาและประสงค์จะประกอบกิจการต่อไป ให้ผู้ประกอบการยื่นคำขอภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว โดยให้ถือว่าได้ยื่นขอต่ออายุภายในระยะเวลาที่กำหนดและเสียค่าปรับร้อยละยี่สิบของค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาต แต่ถ้าพ้นกำหนดหกสิบวันแล้วให้ดำเนินการเสมือนขออนุญาตใหม่ เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติโรงงานฯ ได้กำหนดระยะเวลาในการขอต่ออายุใบอนุญาตไว้ชัดเจน เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินซึ่งประกอบกิจการมิได้ต่อใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ย่อมถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นไม่ประสงค์จะประกอบกิจการดังกล่าวอีกต่อไปและต่อมาหากประสงค์จะประกอบกิจการดังกล่าวอีก ผู้ประกอบการนั้นจะต้องดำเนินการยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการใหม่ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

สำหรับกรณีข้อหาหรือที่สองนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ประกอบกิจการโรงงานมาก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม โดยขาดต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานและเลิกประกอบกิจการมาระยะหนึ่งแล้ว ย่อมถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นไม่ประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้ต่อมาเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเดิมนั้นประสงค์จะประกอบกิจการประเภทเดิมอีกก็ไม่อาจอ้างการสืบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ได้เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๒๗ วรรคสองดังกล่าว จะต้องเป็นการประกอบกิจการต่อเนื่องมาโดยตลอดก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะมีผลใช้บังคับ และจะประกอบกิจการเช่นนั้นต่อไป

ตามข้อหาหรือที่สาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไปว่า ประเภทกิจการที่จะขอเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นกิจการต้องห้ามตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือไม่ ในกรณีเป็นกิจการที่ต้องห้ามตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมย่อมไม่อาจอ้างสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะมีผลใช้บังคับได้ เนื่องจากมาตรา ๒๗ วรรคสอง

^๖ มาตรา ๑๕ การขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วให้ถือว่าผู้ยื่นคำขออยู่ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจนกว่าจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ที่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตไม่ทันกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ถ้าประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานต่อไปและได้มายื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว ให้ถือว่าได้ยื่นคำขอต่ออายุภายในระยะเวลาที่กำหนดและการประกอบกิจการโรงงานในระหว่างนั้นให้ถือเสมือนว่าเป็นการดำเนินการของผู้รับใบอนุญาต แต่เมื่อได้รับอนุญาตให้ต่อใบอนุญาต ผู้นั้นจะต้องเสียค่าปรับเพิ่มอีกร้อยละยี่สิบของค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาต หากพ้นกำหนดหกสิบวันต้องดำเนินการเสมือนขออนุญาตใหม่

แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ มุ่งคุ้มครองเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป โดยการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจะต้องเป็นการประกอบกิจการในประเภทเดียวกับที่เคยดำเนินการมาก่อนใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวม ดังนั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้ประกอบกิจการโรงงานก่อนกฎกระทรวงผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงประเภทกิจการให้ต่างไปจากที่เคยประกอบกิจการก่อนใช้บังคับกฎกระทรวงผังเมืองรวมได้ มิฉะนั้นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมก็จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

ลงชื่อ พรทิพย์ จਾਲะ
(นางสาวพรทิพย์ จਾਲะ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีถุนายน ๒๕๕๖