

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่ของธนาคาร
เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในเขตผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๙๔๐๐/๓๕๓๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้แจ้งสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ทราบเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่ บริเวณถนนพหลโยธินแขวงลาดยาว เขตจตุจักร เป็นอาคารตึก ๒๙ ชั้น จำนวน ๑ หลัง พื้นที่อาคารรวม ๗๗,๒๑๒.๕๐ ตารางเมตร เพื่อใช้เป็นสำนักงาน อาคารจอดรถยนต์ ๑๐ ชั้น จำนวน ๑ หลัง พื้นที่อาคารรวม ๑๙,๕๖๒ ตารางเมตรและอาคารศูนย์คอมพิวเตอร์ ๖ ชั้น จำนวน ๑ หลัง พื้นที่อาคารรวม ๖,๑๓๒ ตารางเมตร ซึ่งเป็นการก่อสร้างในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) บริเวณหมายเลข ๒.๗ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่กำหนดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ซึ่งมีใช้อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ สถาบันราชการ และการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ และห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่พิเศษ สำนักการโยธาซึ่งเป็นผู้พิจารณาการก่อสร้างอาคารทุกประเภทในเขตกรุงเทพมหานครได้พิจารณาเห็นว่า อาคาร ๒ หลังดังกล่าวของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเข้าข่ายอาคารขนาดใหญ่พิเศษ (พื้นที่อาคารรวมเกินกว่า ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตร) อันเป็นข้อห้ามของประเภทอาคารในที่ดินที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง จึงหารือสำนักผังเมืองกรุงเทพมหานครว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะสามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารดังกล่าวได้อย่างไรหรือไม่

สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร จึงได้มีหนังสือหารือกรมการผังเมืองในประเด็นดังกล่าวเพื่อความชัดเจน และกรมการผังเมืองได้มีหนังสือตอบข้อหารือในประเด็นดังกล่าวว่า แม้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง แต่มีวัตถุประสงค์และลักษณะของการใช้ประโยชน์ที่ดินในเชิงพาณิชยกรรมเป็นสำคัญ ซึ่งจะแตกต่างกับรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกลุ่มของการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเช่น ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ อีกทั้งการวางและจัดทำผังเมืองรวมก็มีได้มีเจตนารมณ์ ที่จะกำหนดให้การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจกรรมในเชิงพาณิชยกรรมเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการของรัฐหรือเป็นสถาบันราชการแต่อย่างใด กรณีที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

การเกษตรจะดำเนินการก่อสร้างอาคารดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ที่ดินเพื่อประกอบการพาณิชย์กรรมไม่สามารถดำเนินการได้ตามกฎกระทรวงผังเมืองรวม

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาการก่อสร้างอาคารให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรทราบ ต่อมา ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้มีหนังสือขอให้กรุงเทพมหานครพิจารณาทบทวน โดยชี้แจงว่าธนาคารมิได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ แต่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรและประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายรัฐบาล ประกอบกับการก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่แห่งใหม่ดังกล่าวเพื่อรองรับการขยายภารกิจต่างๆ ตามนโยบายรัฐบาลที่จะช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ มิใช่เป็นการก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบการพาณิชย์กรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่พิเศษตามความเห็นของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครจึงได้แจ้งกรมโยธาธิการและผังเมืองขอให้นำเรื่องนี้เข้าพิจารณาในคณะกรรมการผังเมือง ซึ่งคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ มีวัตถุประสงค์ให้ช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรรวมทั้งประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งมีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะที่แตกต่างจากธนาคารอื่นที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่ของธนาคารดังกล่าวจึงน่าจะไม่ใช่ขัดกับข้อ ๑๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ แต่เพื่อความละเอียดรอบคอบจึงเห็นควรให้กรุงเทพมหานครหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นเป็นบรรทัดฐานต่อไป

กรุงเทพมหานครได้พิจารณาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของกรุงเทพมหานครในส่วนที่คาบเกี่ยวกับกฎหมาย ๒ ฉบับ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่ากรณีการก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยมีวัตถุประสงค์ให้ช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร และมีการประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งแม้จะมีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไปก็ตาม จะถือได้หรือไม่ว่าอาคารดังกล่าวเป็นอาคารขององค์การของรัฐ ซึ่งถือเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นสถาบันราชการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเพียงอย่างเดียว โดยไม่ถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรมอย่างเช่นธนาคารพาณิชย์ทั่วไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือข้างต้นโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า การออก

กฎกระทรวงผังเมืองรวมมีขึ้นสำหรับวางข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในเรื่องต่าง ๆ ในแต่ละเขตท้องที่เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง อันเป็นกฎหมายซึ่งใช้บังคับแก่การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงามการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรมสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศทั้งดงหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ^๑ ทั้งนี้ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว มาตรา ๒๗^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัด

๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การผังเมือง” หมายความว่า การวาง จัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศทั้งดงหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

๒ มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วแต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไป เป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญเกี่ยวกับสัญลักษณ์ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าว ให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

กับข้อกำหนดของผังเมืองรายนั้น ดังนั้น การตีความข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

การที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรประสงค์จะก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่บริเวณถนนพหลโยธิน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร เป็นอาคารตึก ๒๙ ชั้น จำนวน ๑ หลัง พื้นที่อาคารรวม ๗๗,๒๑๒.๕๐ ตารางเมตร เพื่อใช้เป็นสำนักงาน อาคารจอดรถยนต์ ๑๐ ชั้น จำนวน ๑ หลัง พื้นที่อาคารรวม ๑๙,๕๖๒ ตารางเมตร และอาคารศูนย์คอมพิวเตอร์ ๖ ชั้น จำนวน ๑ หลัง พื้นที่อาคารรวม ๖,๑๓๒ ตารางเมตร ในที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๑๖ ไร่ นั้น เมื่อปรากฏว่าแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมในท้องที่กรุงเทพมหานคร กำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) บริเวณหมายเลข ๒.๗ การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้จึงต้องเป็นไปตามข้อ ๑๒^๓ แห่ง

^๓ ข้อ ๑๒ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ซึ่งมีใช้อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ สถาบันราชการ และการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๒.๑, ๒.๒, ๒.๔, ๒.๖, ๒.๑๕, ๒.๑๖, ๒.๑๗, ๒.๑๘, ๒.๒๘, ๒.๓๒, ๒.๔๑, ๒.๔๗, ๒.๕๘, ๒.๖๓, ๒.๖๔ และ ๒.๖๘ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยประเภทอาคารสูงได้ด้วย สำหรับการให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสิบของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิดและจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงนี้ โดยมีพื้นที่ที่ใช้ประกอบการไม่เกิน ๑๐๐ ตารางเมตร และไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขหรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือโรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการทำผลิตภัณฑ์คอนกรีตผสม เฉพาะในบริเวณพื้นที่ทำการก่อสร้างตามเงื่อนไขและวิธีการที่กรุงเทพมหานครกำหนด

โรงงานในลำดับที่ ๑๔ ลำดับที่ ๓๔ และลำดับที่ ๔๕ ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงนี้ ต้องเป็นโรงงานที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมไม่เกิน ๒๐ แรงม้า หรือใช้คนงานไม่เกิน ๒๐ คนด้วย

(๒) สถานที่บรรจุก๊าซ สถานที่เก็บก๊าซ และห้องบรรจุก๊าซตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว แต่ไม่หมายความรวมถึงสถานีบริการ ร้านจำหน่ายก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ

(๓) สถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับจำหน่ายชายที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง เว้นแต่เป็นสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

(๔) เลี้ยงสัตว์ทุกชนิดเพื่อการค้า

(๕) สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน เว้นแต่เป็นการก่อสร้างแทนฌาปนสถานที่มีอยู่เดิม

(๖) การประกอบพาณิชย์กรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่พิเศษ

(๗) สถานที่เก็บสินค้าซึ่งเป็นที่พักหรือขนถ่ายสินค้าหรือสิ่งของเพื่อประโยชน์ทางการค้าหรืออุตสาหกรรม

(๘) ไซโลเก็บผลิตผลทางการเกษตร

กฎกระทรวงฉบับดังกล่าว คือให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยซึ่งมิใช่อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ สถาบันราชการ และการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่รวมทั้งห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการบางประเภท ซึ่งรวมถึงการประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่พิเศษ กรณีจึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงนี้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผิดไปจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ หรือไม่

การที่ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ ได้กำหนดไว้ว่า ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยซึ่งมิใช่อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ สถาบันราชการ และการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ ย่อมหมายความว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยนั้นต้องเป็นการอยู่อาศัยซึ่งมิใช่อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษแต่สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นสถาบันราชการ หรือเพื่อการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแล้วการใช้ประโยชน์ที่ดินสำหรับกรณีดังกล่าวในลักษณะเป็นอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษจึงกระทำได้ส่วนข้อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้ตามวรรคสองของข้อเดียวกันที่กำหนดห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้สำหรับเพื่อกิจการบางประเภทนั้น เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินในวรรคหนึ่งทั้งหมดว่า มิให้มีการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการที่กำหนดไว้ในวรรคสองโดยเด็ดขาด อันรวมถึงการประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ไม่ว่าที่ดินนั้นจะใช้ประโยชน์โดยบุคคลใดหรือองค์กรใดดังนั้น การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งข้อห้ามดังกล่าวด้วย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ ข้อ ๑๒ ๔ ประกอบกับข้อ ๒๓ ๔ วรรคหนึ่ง แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการไว้ว่า ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและ

(๙) กำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย เว้นแต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลหรือได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจากกรุงเทพมหานคร

(๑๐) ซ้ำขายหรือเก็บเศษวัสดุ

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้ริมฝั่งคลอง ให้มีที่ว่างตามแนวนานริมฝั่งคลองไม่น้อยกว่า ๓ เมตรเว้นแต่เป็นการก่อสร้างเพื่อการคมนาคมทางน้ำ การสาธารณูปโภค เชื้อน รั้ว หรือกำแพง

๔ โปรตดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

๔ ข้อ ๒๓ ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

ที่ดินประเภทนี้ บริเวณหมายเลข ๑๓.๑๔ นอกจากให้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรมได้ด้วย

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทนี้ริมฝั่งคลอง ให้มีที่ว่างตามแนวนานริมฝั่งคลองไม่น้อยกว่า ๓ เมตรเว้นแต่เป็นการก่อสร้างเพื่อการคมนาคมทางน้ำ การสาธารณูปโภค เชื้อน รั้ว หรือกำแพง

สาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้นคำว่า “ที่ดินประเภทสถาบันราชการ” จึงย่อมหมายถึงที่ดินที่มีความมุ่งหมายในการใช้ประโยชน์เพื่อ “กิจการของรัฐ” ซึ่งความเข้าใจในทางปฏิบัติของกรมโยธาธิการและผังเมืองก็สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวโดยเห็นว่า “สถาบันราชการ” หมายถึงสถานที่ตั้ง หรืออาคารที่ทำการของหน่วยงานของรัฐบาล รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ และให้รวมถึงอาคารบ้านพักและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ที่อยู่ภายในบริเวณของสถาบันราชการด้วย^๖ และโดยที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นธนาคารที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ มีสภาพเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตร สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรม พัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม และประกอบธุรกิจอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม^๗ โดยใช้เงินทุนบางส่วนจากงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งกิจการของธนาคารอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ^๘ โดยมีคณะกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นผู้

^๖ คู่มือกฎหมายอาคารที่เกี่ยวข้องกับงานผังเมือง จัดทำโดยส่วนมาตรฐานผังเมือง สำนักพัฒนามาตรฐานผังเมือง กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย (มิถุนายน ๒๕๔๔)

^๗ มาตรา ๙ ธนาคารมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตร สำหรับการ

(ก) ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม

(ข) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้

(ค) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

(ง) ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

(๒) ประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามความในวรรคหนึ่ง (๑) (ข) (ค) และ (ง) รวมทั้งการดำเนินการตามความในวรรคหนึ่ง (๒) ให้กระทำได้เท่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๘ มาตรา ๑๒ รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร เพื่อประโยชน์ในการนี้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ธนาคารชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือทำรายงานเกี่ยวกับกิจการของธนาคาร และมีอำนาจตั้งบุคคลเพื่อตรวจสอบและรายงานกิจการและทรัพย์สินของธนาคาร แต่ไม่ว่าในกรณีใด รัฐมนตรีจะสั่งให้ตรวจสอบหรือรายงานเพื่อทราบกิจการหรือทรัพย์สินของเอกชนคนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะที่มีหรือปรากฏอยู่ในธนาคารมิได้

เมื่อรัฐมนตรีได้รับรายงานจากผู้ตรวจสอบแล้ว ถ้าเห็นว่าการดำเนินงานของธนาคารขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี หรืออยู่ในลักษณะอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ธนาคารหรือแก่ประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจยับยั้งหรือสั่งแก้ไขการดำเนินงานของธนาคารได้

ควบคุมดูแลการบริหารงาน กิจการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจึงมีลักษณะพิเศษ แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น เพราะจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการด้านการเงินแก่ภาคเกษตรกรรมอันเป็นสาธารณประโยชน์ และประโยชน์ในทางเศรษฐกิจตลอดจนช่วยเหลือการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรอันเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของรัฐ มิได้จัดตั้งขึ้นโดยมุ่งแสวงหากำไรเป็นสำคัญ จึงถือเป็น “กิจการของรัฐ” ดังนั้น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จึงเป็น “สถาบันราชการ” ตามนัยข้อ ๑๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒)។

ส่วนการประกอบกิจการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรนั้น เป็นการดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตรมิได้เป็นการค้าเพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก มิได้เป็นการประกอบพาณิชย์กรรม ดังเช่นธนาคารพาณิชย์ทั่วไปอีกทั้งการที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะใช้อาคารที่ก่อสร้างขึ้นเป็นสำนักงานใหญ่ของธนาคาร ย่อมเป็นการดำเนินการโดยปกติขององค์กรที่จะต้องมีส่วนประกอบอาคารดังกล่าวและเป็นสิ่งจำเป็นต้องมีสำหรับการดำเนินกิจการของธนาคาร จึงเห็นว่า การก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่ในที่ดินไม่เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการประกอบพาณิชย์กรรม ตามที่กำหนดใน (๖) ของข้อ ๑๒ วรรคสอง แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒)។

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานใหญ่ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็น “สถาบันราชการ” และมีได้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบพาณิชย์กรรมตามข้อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงไม่เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผิดไปจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๒ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พศุฉิกายน ๒๕๔๖