

มาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมือง  
เพื่อการจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง : ปัญหาและกรณีศึกษา

นายณัฐพล วิลารักษ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2553  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Legal Measures Regulating Wholesale/Retail Business Under the Building and City  
Planning Acts : Problems and A Case Study

Mr. Natthaphon Wilarak

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws  
Faculty of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2010  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

มาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายควบคุมอาคารและ  
กฎหมายผังเมืองเพื่อการจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง :  
ปัญหาและกรณีศึกษา

โดย

นายณัฐพล วิลารักษ์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ มานพ พงศทัต)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)

..... กรรมการ  
(อาจารย์ สุชาติ มงคลเลิศพล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ อุดุลย์ ยุววิทยานิชย์)

ณัฐพล วิลารักษ์ : มาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมาย  
ผังเมืองเพื่อการจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง : ปัญหาและกรณีศึกษา.(Legal  
Measures Regulating Wholesale/Retail Business Under the Building and City  
Planning Acts : Problems and A Case Study) อ. ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ.  
ดร.ศักดา ธนิตกุล, 177 หน้า.

สืบเนื่องจากที่เกิดปัญหาโดยเฉพาะในด้านโครงสร้างของธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ซึ่งมี  
การขยายตัวอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาที่ร้านค้าปลีกขนาดเล็ก โดยเฉพาะร้านค้าปลีกรายย่อย  
ของคนไทย ไม่สามารถปรับตัวได้ทัน ต้องประสบภาวะขาดทุนอย่างหนัก จนหลายรายต้องเลิก  
กิจการไป และจากการขยายตัวนี้เองทำให้ร้านค้าปลีกสมัยใหม่มีอำนาจต่อรองที่สูงขึ้นจนก่อ  
ให้เกิดการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ผลิตอีกด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้นำ  
กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมืองมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น การศึกษาวิจัย  
เรื่องนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาผลของการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้ว่ามีความเพียงพอ เหมาะสม กับ  
ปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่ ตลอดจนกรณีศึกษาต่างๆ ของการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า การนำกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมืองมาใช้จัด  
ระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่หน่วยงานส่วน  
ท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติควบคุม  
อาคาร พ.ศ. 2522 ที่ออกมาเพื่อใช้บังคับกับธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ตามมาตรา 10 (2) ของ  
พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หรือ การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเพื่อที่จะทำการสำรวจ  
เพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม ก็มีกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ ดังนั้นผู้ประกอบการค้าปลีก  
สมัยใหม่นอกจากจะใช้วิธีลดขนาดของอาคารเพื่อหลีกเลี่ยงเงื่อน ไขของกฎกระทรวงและพระ  
ราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ยังใช้ช่องว่างดังกล่าวข้างต้นในการขยายสาขาได้อย่างรวดเร็วอีกด้วย  
นอกจากนี้การที่กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมืองมิได้มีวัตถุประสงค์ในการใช้เพื่อ  
แก้ปัญหาในทางธุรกิจ ยังส่งผลให้ผู้ประกอบการค้าปลีกรายย่อย ไม่สามารถฟ้องร้องต่อศาลใน  
กรณีที่เห็นว่าการก่อสร้างผิดเงื่อน ไขของกฎหมาย เนื่องจากไม่ใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัยอีกด้วย  
ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายเฉพาะ ในการแก้ไขปัญหการจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งดังกล่าว

สาขาวิชา .....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิติส .....  
ปีการศึกษา.....2553.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....



# # 5085976434 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : MODERN TRADE / RETAIL BUSINESS / CITY PLANNING / THE BUILDING ACTS / MODERN TRADE

NATTAPHON WILARAK: LEGAL MEASURES REGULATING WHOLESALE/RETAIL BUSINESS UNDER THE BUILDING AND CITY PLANNING ACTS: PROBLEMS AND A CASE STUDY. ADVISOR: ASSOC. PROF. SAKDA THANITCUL. Ph.D., 177 pp.

The rapid expansion of the modern retail business in Thailand has an impact on the small retail business, especially traditional retail business. Failing to compete with the modern retail business, some traditional retail suffered severe loss that results in the business winding up. The expansion of the modern retail business also results in higher bargaining power of the modern retail, which leads to unfair trade practices against the manufacturer. The relevant authorities, thus, adopted the laws relating to construction control and city planning, to solve the mentioned issues. This thesis focuses on the study of effects of the implementation of such laws in term of their sufficiency and appropriateness as a legal mechanism to solve such issues, as well as the study of cases relating to the enforcement of such laws.

Based on the study, it is found that there are various limitations of the mentioned laws as a legal mechanism to organize the modern retail business i.e. the power of local authorities to issue local regulations in contradiction with the ministerial regulations, issued by virtue of such Act to govern the wholesale and retail business, pursuant to section 10 (2) of the Building Control Act, B. E. 2522, and the limitation period of the Royal Decree of Land Demarcations to Survey, Plan and Manage Town and Country. Such limitations are a legal loophole which allows modern retail business operators, to increase of branches of modern retail stores rapidly, apart from their own avoidance of legal liability by minimizing the size of the retail store building to meet the legal requirements provided under such ministerial regulations and royal decree. Moreover, the fact that the laws relating construction control and city planning, were not issued to serve business organization purpose, they do not provide the right of the small retail business to constitute a legal action against the modern retail business operator in case it view that the construction of a modern retail store is in violation of the laws, on the ground that the small retail business operator is not deemed as de jure injured person pursuant to such laws. Given the above, it is expedient to prescribe the specific law to solve the mentioned issues for the effective organization of the wholesale/retail business in Thailand.

Field of Study : .....Laws..... Student's Signature .....

Academic Year : .....2010..... Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน รศ.ดร.ศักดา ธนิตกุล เป็นอย่างสูงที่ได้กรุณา  
 สละเวลาอันมีค่ารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมทั้งถ่ายทอดความรู้และกรุณาให้คำ  
 ชี้แนะทางด้านวิชาการ ให้กำลังใจ ตลอดจนความเมตตาต่อผู้เขียนตลอดมา จนทำให้ผู้เขียน  
 สามารถเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้สำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน รศ.มานพ พงศทัต ที่กรุณาได้รับเป็นประธาน  
 กรรมการวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณท่าน ผศช.อดุลย์ ยุววิทยพานิชย์ และท่าน  
 อาจารย์สุชาติ มงคลเลิศพล ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าและรับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ฉบับนี้  
 พร้อมทั้งให้คำแนะนำตลอดจนความเมตตาต่อผู้เขียนตลอดมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณพี่สรยุทธ สุวรรณผล ที่ได้กรุณาถ่ายทอดความรู้  
 ในทางปฏิบัติและให้คำแนะนำในการค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับงานเขียนของวิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็น  
 อย่างดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านวีระพงษ์ บุญญานุสนธิ, พี่ภาณิศา สุวรรณเมธาจารย์และ  
 ท่าน ผอ.วราภรณ์ พิริยะอารยะกุลที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลในงาน  
 เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน ผอ.สมศักดิ์ เกียรติชัยลักษณ์ และท่าน ผอ.  
 ทวีศักดิ์ จันทแจ่ม ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้ผู้เขียนเข้าสัมภาษณ์ และถ่ายทอดความรู้ให้ผู้เขียน  
 เป็นอย่างดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณพ่อ แม่ ที่เป็นกำลังใจให้ผู้เขียน และขอขอบคุณ  
 เพื่อนๆ ทุกคน โดยเฉพาะคุณชนิดา ลีลานันท์กุล และคุณนันทอง วรวัฒนาวงศ์ ที่ได้ให้ความ  
 ช่วยเหลือผู้เขียนตลอดมาเป็นอย่างดี และผู้เขียนขอขอบคุณ คุณอภิษฎา คุณาพรธรรม ที่ได้ให้แ่ง  
 คิดที่แตกต่าง ตลอดจนให้กำลังใจต่อผู้เขียน อันเป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ทุกท่านที่ได้กรุณาถ่ายทอดสรรพ  
 ความรู้ต่างๆ แก่ผู้เขียน ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจ  
 เพื่อการศึกษาและพัฒนาความรู้ต่อไป หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใดผู้เขียนขอ  
 น้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	1
ขอบเขตการวิจัย.....	2
สมมติฐานของการวิจัย.....	2
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	2
วิธีดำเนินการวิจัย.....	2
บทที่ 2 วิวัฒนาการของธุรกิจค้าปลีกและประเด็นปัญหาในปัจจุบัน.....	3
2.1 ประเภทธุรกิจค้าปลีกแบบดั้งเดิม.....	3
2.1.1 ตลาดสด.....	3
2.1.2 หาบเร่/แผงลอย.....	3
2.1.3 โชห่วย/ร้านชำ.....	3
2.1.4 ร้านค้าเฉพาะ.....	3
2.1.5 ตลาดนัด.....	4
2.2 ประเภทของร้านค้าปลีกสมัยใหม่.....	4
2.2.1 ห้างสรรพสินค้า (Department Store).....	4
2.2.2 ซูเปอร์เซ็นเตอร์ (Super Center/Hypermarket/Discount Store).....	5
2.2.3 ซูเปอร์มาร์เก็ต (Supermarket).....	5
2.2.4 ร้านค้าเงินสดและบริการตนเอง (Cash & Carry).....	5
2.2.5 ร้านค้าเฉพาะอย่าง (Specialty Store).....	5
2.2.6 ร้านค้าประชันชนิด (Category Killer).....	6
2.2.7 ร้านสะดวกซื้อ (Convenience Store) หรือ มินิมาร์ท (Minimart).....	6
2.2.8 ดิสเคาน์ คอนวีเนียนสโตร์ (Discount Convenience Store).....	7
2.3 ประเด็นปัญหาในปัจจุบัน.....	7

2.3.1 ปัญหาการแบ่งพื้นที่การประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งไม่สมดุล.....	7
2.3.1.1 ปัญหาการขยายตัวของห้างค้าปลีกสมัยใหม่ที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและรุนแรง.....	7
2.3.1.2 ปัญหาการไม่มีกฎหมายควบคุมดูแลการแบ่งพื้นที่การประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง.....	8
2.3.2 ปัญหาด้านพฤติกรรมการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม.....	8
2.3.2.1 การขายสินค้าในราคาต่ำกว่าทุน.....	8
2.3.2.2 การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของห้างค้าปลีกสมัยใหม่ต่อผู้ผลิต.....	9
2.4 ผลกระทบ.....	9
2.4.1 ผลกระทบต่อผู้ผลิต.....	9
2.4.2 ผลกระทบต่อร้านค้าปลีกขนาดเล็กหรือโชห่วย.....	10
2.4.3 ผลกระทบต่อผู้บริโภค เศรษฐกิจครัวเรือน เศรษฐกิจชุมชน.....	10
2.4.4 ผลกระทบต่อสังคม.....	10
2.4.5 ผลกระทบต่อวัฒนธรรม.....	11
2.4.6 ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม.....	11
บทที่ 3 กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารกับการจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง.....	12
3.1 คำนิยามและคำอธิบายข้อกำหนดเพิ่มเติมถ้อยคำตามกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร.....	12
3.2 สาเหตุที่นำกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมาใช้จัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง.....	13
3.3 การควบคุมโดยกฎหมายผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.....	17
3.3.1 การออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม.....	17
3.3.2 การออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินเพื่อที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ออกตามพระราชกฤษฎีกา.....	17
3.4 การควบคุมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.....	18

3.4.1 กฎกระทรวงกำหนด บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลง ใช้อาคารบางชนิด หรือประเภท ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.....	18
3.4.2 การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.....	19
3.5 การขออนุญาตก่อสร้างห้างค้าปลีกภายใต้กฎหมายควบคุมอาคารและ กฎหมายผังเมือง.....	21
3.5.1 กรณีในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม.....	21
3.5.2 กรณีนอกเขตกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม.....	24
บทที่ 4 กรณีศึกษา.....	27
4.1 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างแมคโคร จังหวัดชุมพร.....	27
4.1.1 เงื่อนไขของกฎหมาย.....	27
4.1.2 ข้อเท็จจริงและการดำเนินการ.....	29
4.2 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างแมคโคร จังหวัดศรีสะเกษ.....	31
4.2.1 เงื่อนไขของกฎหมาย.....	31
4.2.2 ข้อเท็จจริงและการดำเนินการ.....	33
4.3 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างเทสโก้ โลตัส สาขาگانทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ.....	35
4.3.1 เงื่อนไขของกฎหมาย.....	35
4.3.2 ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย.....	37
4.4 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างคาร์ฟูร์ เขตสายไหม กรุงเทพมหานคร.....	40
4.4.1 เงื่อนไขของกฎหมาย.....	40
4.4.2 ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย.....	42
4.5 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างเทสโก้ โลตัส สาขากำแพงแสน จังหวัด นครปฐม.....	47
4.5.1 เงื่อนไขของกฎหมาย.....	47
4.5.2 ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย.....	49
4.6 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างเทสโก้ โลตัสสาขาบางวัน จังหวัดระนอง...	56
4.6.1 เงื่อนไขของกฎหมาย.....	56
4.6.2 ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย.....	57

4.7	กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างเทศโก้ โลตัส สาขา สามชุก จังหวัด สุพรรณบุรี.....	61
4.7.1	เงื่อนไขของกฎหมาย.....	61
4.7.2	ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย.....	61
4.8	กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างบิ๊กซีซูเปอร์เซ็นเตอร์ สาขาชัยภูมิ จังหวัด ชัยภูมิ.....	64
4.8.1	เงื่อนไขของกฎหมาย.....	64
4.8.2	ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย.....	65
4.9	กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างแมคโคร สาขาชัยภูมิ จังหวัด ชัยภูมิ.....	72
4.9.1	เงื่อนไขของกฎหมาย.....	72
4.9.2	ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย.....	73
4.10	กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างเทศโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ จังหวัด เพชรบูรณ์.....	75
4.10.1	เงื่อนไขของกฎหมาย.....	75
4.10.2	คำฟ้อง ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย.....	77
บทที่ 5	บทวิเคราะห์.....	91
5.1	ปัญหาของการนำกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมืองมาใช้ ควบคุมธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง.....	91
5.1.1	การบังคับใช้ในส่วนของผู้บริหาร.....	91
5.1.2	การบังคับใช้เมื่อนำคดีขึ้นสู่ศาล.....	95
5.2	ผู้ประกอบการมีวิธีการหลีกเลี่ยงหรือใช้ช่องว่างของกฎหมายอย่างไร.....	98
5.2.1	กรณีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.....	98
5.2.2	กรณีตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.....	100
5.3	แนวทางในการควบคุมธุรกิจค้าปลีกค้าส่งของไทยควรเป็นอย่างไร.....	101
	รายการอ้างอิง.....	104
	ภาคผนวก.....	108
	ภาคผนวก ก.....	109
	ภาคผนวก ข.....	148

ภาคผนวก ค.....	159
ภาคผนวก ง.....	162
ภาคผนวก จ.....	165
ภาคผนวก ฉ.....	168
ภาคผนวก ช.....	172
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	177

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากในปัจจุบันการขยายตัวของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ หรือโมเดิร์นเทรด โดยเฉพาะจากต่างชาติ มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว โดยการขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ในปัจจุบัน เกิดขึ้นหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่นายทุนไทยกำลังอยู่ในสภาวะใกล้ล้มละลายทางการเงิน ประกอบกับค่าเงินบาทที่ต่ำลงจนทรัพย์สินในประเทศมีราคาต่ำมาก ซึ่งการขยายกิจการดังกล่าวนอกจากจะขยายสาขาไปตามจังหวัดต่างๆแล้ว ยังมีการขยายสาขาลงไปยังอำเภอและชุมชนอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว โดยปรับลดและเปลี่ยนประเภทจากห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ หรือดีสเคาน์สโตร์ เป็นร้านขายปลีกขนาดเล็ก จำหน่ายสินค้าราคาถูก หรือดีสเคาน์ คอเนวีเนียน สโตร์ ทำให้เกิดผลกระทบต่อธุรกิจค้าปลีกค้าส่งดั้งเดิมที่เป็นของไทยในชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศอย่างเป็นจำนวนมาก การขยายสาขาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อร้านค้าปลีกรายย่อยจำนวนหนึ่งต้องเลิกกิจการไป และร้านค้าปลีกจำนวนมากมีรายได้ลดลงมากเนื่องจากไม่สามารถแข่งขันได้ ทั้งด้านเงินทุน การบริหารจัดการ และราคาจำหน่ายของสินค้า และมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการนำมาควบคุมจัดระเบียบและแบ่งพื้นที่การประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งที่มีอยู่ก็ไม่สามารถควบคุม จัดระเบียบ เพื่อให้ธุรกิจค้าปลีกค้าส่งรายย่อย ให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อนำเสนอมุมมองที่แตกต่างให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าปลีกของไทยไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ผู้บริโภค ผู้ผลิต ผู้ค้าปลีก และค้าส่งคนไทย ได้ตระหนักถึงผลกระทบ และแนวโน้มของปัญหาที่เกิดขึ้นให้ทุกฝ่ายหันมาร่วมมือกันแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
2. ทำให้ทราบถึงแนวโน้ม แนวทาง และมาตรการในการควบคุมกิจการค้าปลีกสมัยใหม่ของประเทศไทย โดยเฉพาะการนำกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารมาใช้ควบคุมธุรกิจค้าปลีก และวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งทราบถึงแนวทาง และมาตรการที่ควรจะเป็นในการควบคุมกิจการค้าปลีกสมัยใหม่ดังกล่าว
3. เพื่อสร้างองค์ความรู้ และเพิ่มศักยภาพให้กับนิสิต นักศึกษา ประชาชน ผู้สนใจทั่วไป



## ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยมุ่งเน้น 3 ประเด็นดังต่อไปนี้

1. วิเคราะห์สภาพปัญหาและผลกระทบของการขยายตัวของห้างค้าปลีกสมัยใหม่ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วและรุนแรงจนเกิดความไม่สมดุลในการแบ่งพื้นที่ประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง
2. วิเคราะห์โครงสร้างกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารในส่วนที่นำมาควบคุมดูแลการแบ่งพื้นที่การประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง และปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว
3. นำเสนอแนวทางการควบคุมการแบ่งพื้นที่ประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งให้เกิดความสมดุลระหว่างร้านค้าปลีกขนาดใหญ่และร้านค้าปลีกรายย่อยให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ ตลอดจนมาตรการส่งเสริมให้ร้านค้าปลีกรายย่อยสามารถปรับตัวอยู่รอดภายใต้ภาวะการแข่งขันที่รุนแรงได้

## สมมติฐานของการวิจัย

กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคารซึ่งนำมาใช้ควบคุมธุรกิจค้าปลีกค้าส่งยังคงมีข้อจำกัดและไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว จึงไม่สามารถนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาการจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้เข้าใจหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร วิธีการในการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคุมธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง และช่องว่างหรือข้อจำกัดในการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้ ตลอดจนแนวทางในการควบคุมธุรกิจค้าปลีกค้าส่งที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

## วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์มาตรการทางด้านกฎหมาย ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้มาโดยการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนต่างๆ รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย โดยนำเอาข้อมูลจากเอกสารมาวิเคราะห์และหาข้อสรุป นอกจากนี้ ยังใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ โดยการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้

## บทที่ 2

### วิวัฒนาการของธุรกิจค้าปลีกและประเด็นปัญหาในปัจจุบัน

#### 2.1 ประเภทธุรกิจค้าปลีกแบบดั้งเดิม<sup>1</sup>

ธุรกิจค้าปลีกแบบดั้งเดิมยังคงมีรูปแบบที่หลากหลายและอยู่เคียงคู่สังคมไทยตลอดมา ในลักษณะเป็นสถานที่สังสรรค์ติดต่อกับค้าขายที่เป็นพื้นฐานความจำเป็นในการดำรงชีวิต ธุรกิจค้าปลีกแบบดั้งเดิมยังคงมีปรากฏให้เห็นโดยทั่วไป เพียงแต่เราไม่ได้สังเกตหรือคิดว่าเป็นรูปแบบการค้าปลีก โดยแบ่งประเภทธุรกิจค้าปลีกแบบดั้งเดิมที่ยังพอมองเห็นกันโดยทั่วไป ดังนี้

##### 2.1.1 ตลาดสด

มีทั้งตลาดเช้า ตลาดเย็น ที่เป็นที่ยอดนิยมกันสมัยก่อนก็ยังคงเป็นตลาดเก่าเยาวราช ที่ซึ่งเป็นที่นิยมกันในหมู่ภัตตาคารร้านอาหาร ไปจับจ่ายสินค้าบริโภคโดยเฉพาะอาหารสด ตลาดสดในกรุงเทพฯ ยังพอมองให้เห็นให้รับรู้กันอยู่ โดยทั่วไปตลาดสดหนึ่งตลาดจะต้องมีครัวเรือนรองรับ (Back Up) อยู่ประมาณ 2,000-5,000 ครัวเรือนจึงจะเพียงพอที่ตลาดสดจะอยู่ได้

##### 2.1.2 หาบเร่/แผงลอย

ซึ่งก็เป็นรูปแบบการค้าปลีกดั้งเดิมที่ยังมีให้เห็น ผู้ค้าปลีกจะเอาสินค้าใส่กระบะ หรือรถเข็น หรือรถปิ๊กอัพ ขายตามเส้นทางประจำโดยเฉพาะในหมู่บ้านใหม่ๆ ที่ไม่มีตลาดสดรองรับ และไกลจากชุมชน มีขายทั้งเครื่องอุปโภคบริโภคและสินค้าตามเทศกาล ร้านค้าลักษณะนี้โดยทั่วไปจะบริการชุมชนอยู่ในละแวกนั้น ประมาณ 50-100 ครัวเรือน

##### 2.1.3 โชห่วย/ร้านชำ

เป็นร้านที่ขายเครื่องอุปโภคบริโภค โดยมีหลักแหล่งแน่นอนเช่น ตึกแถว หรือเพิงถาวร เจ้าของเป็นผู้ดำเนินการเอง และมักจะเป็นที่อยู่อาศัยไปด้วย โดยทั่วไปไปร้านชำเล็กๆ จะดำเนินธุรกิจในชุมชนที่หนาแน่นน้อย ส่วนร้านโชห่วยจะเหมาะกับชุมชนที่มีความหนาแน่นปานกลางหรือประมาณว่ารองรับชุมชนประมาณ 250 ครัวเรือน (Convenience Store รองรับชุมชนประมาณ 1,000-1,500 ครัวเรือน)

##### 2.1.4 ร้านค้าเฉพาะ

เป็นร้านค้าที่ขายสินค้าเฉพาะอย่างตามตึกแถว เช่น เสื้อผ้า รองเท้า กระเป๋า สังฆภัณฑ์ วัสดุซ่อมแซมซึ่งผู้ค้ามักจะเป็นเจ้าของอาคารหรือผู้เช่าเอง

<sup>1</sup> ฉัตรชัย ตวงรัตนพันธ์, วิวัฒนาการค้าปลีกดั้งเดิมอย่างไทยไทย[ออนไลน์], 22 มกราคม 2554. แหล่งที่มา

### 2.1.5 ตลาดนัด

เป็นสถานที่รวมของผู้ค้าปลีกดั้งเดิมทุกประเภท มักจะจำกัดตามที่ดินว่างเปล่าหรือที่โล่ง หรืออาจจะเป็นอาคารมุงหลังคา ส่วนใหญ่มักจะกำหนดแน่นอน เช่น ทุกวันเสาร์ อาทิตย์ อย่าง ตลาดนัดจตุจักร หรือ ทุกเย็นของวันใดวันหนึ่ง โดยเฉพาะในต่างจังหวัดจะมีตลาดนัดให้เห็นกันอยู่บ่อยๆ โดยเฉพาะตลาดนัดสำหรับสินค้าเฉพาะอย่างเช่น ผลไม้ตามฤดูกาลของจังหวัดต่างๆ หรือ ตลาดวัว ตลาดควายทางภาคเหนือ เป็นต้น

การค้าปลีกแบบดั้งเดิมสามารถแสดงถึงลักษณะวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของประชาชนของคนไทยแต่โบราณได้เป็นอย่างดีในธุรกิจตลาดสดเราจะเห็นความเป็นมิตร ความเห็นอกเห็นใจกัน ความสามารถในการเจรจาต่อรอง และความเป็นกันเองความสนิทสนม ทักทายซักถามสารทุกข์สุกดิบกันในหมู่ผู้คน การดำเนินธุรกิจแบบยืดหยุ่น มีการขายทั้งเงินสด เงินผ่อน และ(เงิน)เชื่อกันไว้ก่อน การที่เข้าไปในร้านค้าปลีกสมัยใหม่มีการทักทาย “สวัสดีครับ สวัสดีค่ะ” ว่าเป็นไปแล้วก็ไม่ใช่ของใหม่แต่อย่างใด ทั้งนี้การค้าปลีกแบบดั้งเดิมอย่างในตลาดสด เมื่อก่อนนี้ก็ทักทายเสียงดังสนั่นทั่วตลาดมาก่อน

## 2.2 ประเภทของร้านค้าปลีกสมัยใหม่<sup>2</sup>

### 2.2.1 ห้างสรรพสินค้า (Department Store)

ห้างสรรพสินค้าเป็นศูนย์รวมสินค้าทุกชนิด ที่ประกอบด้วยร้านค้าานาชนิด ทั้งที่ให้เช่าพื้นที่จำหน่าย และที่ทางเจ้าของเป็นผู้จัดการในการหาสินค้าเข้ามาจำหน่าย เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้าในทุกระดับอย่างครบวงจร และมีการจัดวางสินค้าแบ่งเป็นหมวดหมู่ชัดเจน เพื่อความสะดวกในการค้นหาและเลือกซื้อ โดยการจำหน่ายสินค้าจำพวก เสื้อผ้า เครื่องสำอาง รองเท้า กระเป๋า มีการบริหารและการจัดการที่ค่อนข้างซับซ้อน มีพนักงานจำนวนมาก ให้บริการที่สะดวกและสร้างความประทับใจ สถานที่ของห้างสรรพสินค้ามักตั้งอยู่ในชุมชน หรือจัดตั้งเป็นอาคารขนาดใหญ่ (Complex) ลูกค้านักช้อปปิ้งจำนวนมากเป็นกลุ่มคนทำงานที่มีฐานะ อำนาจซื้อสูงสามารถซื้อสินค้าคุณภาพและราคาสูงได้

ห้างสรรพสินค้ายังมีวิธีการทำธุรกิจเพื่อหารายได้ ซึ่งนอกเหนือจากค่าเช่าพื้นที่ การขายสินค้าในแต่ละพื้นที่แล้ว ยังรับสินค้าแบบฝากขาย (Consignment) เจ้าของสินค้าจะมีพนักงานมาให้คำแนะนำและประชาสัมพันธ์สินค้า เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้า กระเป๋า และเครื่องสำอางที่มีคุณภาพดี และมีเครื่องหมายการค้าที่เป็นที่ยอมรับของผู้บริโภค เช่น ESPRIT GUESS PRADA GUCCI CHANAL ฯลฯ และอีกส่วนหนึ่งจะเป็นการซื้อขาด (Credit) แต่สัดส่วนระหว่างการซื้อขาย

<sup>2</sup> อรุณี ผลน้อย, เสเหลี่ยมค้าปลีก – ส่ง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ป็นสัน, กุมภาพันธ์ 2546) หน้า 20-24.

ขาดกับการฝากขายจะแตกต่างกันไปในแต่ละห้างสรรพสินค้า ผู้ประกอบการค้าปลีกในกลุ่มนี้ ได้แก่ ห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัล เดอะมอลล์ โรบินสัน อิมพีเรียล เป็นต้น ส่วนธุรกิจค้าปลีกอื่นๆ จะเป็นสินค้าที่เป็นการซื้อขาด

### 2.2.2 ซูเปอร์เซ็นเตอร์ (Super Center/Hypermarket/Discount Store)

ซูเปอร์เซ็นเตอร์เป็นร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ พัฒนามาจากซูเปอร์มาร์เก็ต และห้างสรรพสินค้า พื้นที่ขายประมาณ 10,000 – 20,000 ตารางเมตร เน้นจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคที่หลากหลายและเป็นจำนวนมาก (Mass Product) ราคาประหยัด คุณภาพสินค้าดีจนถึงปานกลาง ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 เป็นอาหาร เน้นการบริหารภายใต้ต้นทุนต่ำที่สุด เพื่อจำหน่ายสินค้าในราคาประหยัด โดยกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย เป็นกลุ่มระดับปานกลางลงมา ผู้ประกอบการประเภทนี้ เช่น บิ๊กซี เทสโก้ โลตัส คาร์ฟูร์ เป็นต้น

### 2.2.3 ซูเปอร์มาร์เก็ต (Supermarket)

ซูเปอร์มาร์เก็ตเป็นร้านค้าปลีกที่เน้นจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภค เป็นสินค้าสดใหม่ โดยเฉพาะอาหารสด เช่น เนื้อสัตว์ ผักและผลไม้ อาหารสำเร็จรูปต่างๆ ตลอดจนสินค้าอุปโภคบริโภคจำเป็นต่อชีวิตประจำวัน การบริหารสินค้าคงคลังจะมีระยะเวลาที่สั้น ทำให้ที่ตั้งส่วนใหญ่จะอยู่ชั้นล่างของห้างสรรพสินค้า เพื่อความสะดวกในการขนถ่ายสินค้าตัวอย่าง หรือบางกรณีก็มีการจัดสร้างที่ใกล้แหล่งชุมชน ผู้ประกอบการประเภทนี้ เช่น ท็อปส์ ซูเปอร์มาร์เก็ต ฟู้ดแลนด์ เป็นต้น

### 2.2.4 ร้านค้าเงินสดและบริการตนเอง (Cash & Carry)

ร้านค้าเงินสดและบริการตนเองเป็นธุรกิจดิสเคาน์สโตร์ (Discount Store) จำหน่ายสินค้าให้ร้านค้ารายย่อย หรือบุคคลที่ต้องการซื้อสินค้าคราวละจำนวนมาก จำหน่ายสินค้านำราคาขายส่ง หรือราคาต้นทุนต่ำ ซึ่งเอื้อต่อร้านค้ารายย่อย หรือร้านโชห่วย ในการหาสินค้ามาจำหน่ายได้เพิ่มขึ้น โดยไม่ต้องผ่านยี่ปั้ว ซาปั้ว จำหน่ายสินค้าคุณภาพปานกลาง ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 เป็นสินค้าที่ไม่ใช่อาหาร ส่วนที่เหลือจะเป็นอาหาร ลูกค้าสามารถสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับข่าวสารเป็นประจำ ที่สำคัญลูกค้าต้องบริการตัวเอง (Self Service) เพื่อตัดค่าใช้จ่ายที่เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนออก ร้านค้าประเภทนี้จึงมีพนักงานไม่มากนัก ผู้ประกอบการประเภทนี้ เช่น แมคโคร

### 2.2.5 ร้านค้าเฉพาะอย่าง (Specialty Store)

ร้านค้าเฉพาะอย่าง จำหน่ายสินค้าเฉพาะอย่างเน้นสินค้าอุปโภคบริโภคเกี่ยวกับเวชภัณฑ์ เครื่องสำอาง เป็นสินค้าหลากหลายตามลักษณะแฟชั่นและยุคสมัย สินค้าคุณภาพสูง บริการสะดวกและทันสมัย กลุ่มลูกค้าเป้าหมายคือ ลูกค้าทั่วไป ผู้ประกอบการประเภทนี้ เช่น บิวตี้วัตสัน เป็นต้น

### 2.2.6 ร้านค้าประชันชนิด (Category Killer)

ร้านค้าปลีกชนิดนี้พัฒนาจากร้านขายสินค้าเฉพาะประเภทที่คล้ายคลึงกับร้านค้าเฉพาะอย่าง (Specialty Store) แต่จำหน่ายสินค้าในราคาต่ำกว่า สินค้ามีคุณภาพตั้งแต่สินค้าคุณภาพสูงจนถึงคุณภาพปานกลาง จุดเด่นคือ มีสินค้าครบถ้วนในประเภทนั้นๆ เสมือนแยกแผนกใดแผนกหนึ่งของห้างสรรพสินค้าออกมาไว้ต่างหาก นำสินค้าที่มีคุณภาพและลักษณะใช้งานใกล้เคียงกันแต่ราคาและยี่ห้อต่างกัน จัดวางประชันกัน เพื่อให้ผู้บริโภคเปรียบเทียบคุณภาพและราคาสินค้า จะไม่สต็อกสินค้าไว้ในร้าน สินค้าที่มีในร้านจะเป็นเพียงตัวอย่าง สินค้าที่มีวางจำหน่าย ถ้าลูกค้ามาสั่งซื้อ ก็จะส่งไปยังผู้ผลิต (Supplier) อีกทีหนึ่ง ในขณะที่ร้านค้าเฉพาะอย่าง (Specialty Store) จะสต็อกสินค้าไว้ในปริมาณที่มากกว่า ทำให้ร้านค้าประชันชนิด (Category Killer) มีส่วนต่างกำไร (Margin) ที่ต่ำกว่า ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นร้านที่จำหน่าย เครื่องใช้ไฟฟ้า ผู้ประกอบการประเภทนี้ เช่น แม็คโครออฟฟิศ พาวเวอร์บาย พาวเวอร์มอล ซูเปอร์สปอร์ต เป็นต้น

### 2.2.7 ร้านสะดวกซื้อ (Convenience Store) หรือ มินิมาร์ท (Minimart)

ร้านสะดวกซื้อ พัฒนาจากร้านค้าปลีกแบบเก๋ หรือร้านขายของชำผสมผสานกับซูเปอร์มาร์เก็ต แต่ขนาดเล็กกว่า ให้ความสำคัญกับทำเลที่ตั้งร้านเป็นสำคัญ พื้นที่ค้าขายไม่มากนัก ส่วนใหญ่จำหน่ายสินค้าประเภทอาหารและเครื่องดื่ม เครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อชีวิตประจำวัน ลูกค้ายกกลุ่มเป้าหมายเป็นลูกค้าที่ต้องการความสะดวกใกล้บ้าน หรือใกล้ที่ทำงาน ซื้อสินค้าเพื่อชดเชยสิ่งที่ขาดเหลือ หรือซื้อของใช้ในยามจำเป็น โดยทำเลที่ตั้งร้านมักอยู่ในแหล่งชุมชน สถานีบริการน้ำมัน และที่สำคัญเปิดให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง ผู้ประกอบการประเภทนี้ เช่น 7-Eleven Family Mart เป็นต้น โดยมีลักษณะการดำเนินธุรกิจ 3 ลักษณะ คือ

- (1) ลงทุนโดยเจ้าของสิทธิ
- (2) การขายแฟรนไชส์ (Franchise) ซึ่งเป็นการร่วมทุนระหว่างผู้ประกอบการกับเจ้าของร้านค้า หรือผู้สนใจ
- (3) การขายช่วงสิทธิ์ โดยผู้รับช่วงสิทธิ์ ต้องขยายสาขาเพิ่มให้ครบตามสัญญา ภายในระยะเวลาที่กำหนด

การดำเนินธุรกิจทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว มีระบบการบริหารจัดการ ที่อยู่ภายใต้การดูแลของบริษัทแม่ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน อาทิ การโฆษณา การควบคุมคุณภาพสินค้าและการให้บริการ แต่ก็ให้สิทธิในการจัดการในบางเรื่องกับผู้ขอแฟรนไชส์ เช่น การบริหารสต็อก การจัดวางสินค้า ดังนั้น ธุรกิจประเภทนี้จึงมีการตั้งราคาสินค้าค่อนข้างสูง เนื่องจากมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูง

### 2.2.8 ดิสเคาน์ คอนวีเนียนสโตร์ (Discount Convenience Store)<sup>3</sup>

ดิสเคาน์คอนวีเนียนสโตร์ เป็นร้านค้าปลีกสมัยใหม่ที่เพิ่งเกิดในประเทศไทย และกระทำโดย บริษัท เอก - ซัย ดิสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด หรือ เทสโก โลตัส เป็นรายแรก ซึ่งแตกต่างจากคอนวีเนียนสโตร์ทั่วไป ที่ขายสินค้าในราคาที่ค่อนข้างแพง แต่ดิสเคาน์คอนวีเนียนสโตร์ จะมีลักษณะเดียวกับ ดิสเคาน์สโตร์ เพียงแต่ลดขนาดลงมาเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารของประเทศไทย

## 2.3 ประเด็นปัญหาในปัจจุบัน<sup>4</sup>

### 2.3.1 ปัญหาการแบ่งพื้นที่การประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งไม่สมดุล

#### 2.3.1.1 ปัญหาการขยายตัวของห้างค้าปลีกสมัยใหม่ที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและรุนแรง

นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ธุรกิจค้าปลีกของไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะผลจากการตราพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นการเปิดเสรีให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบธุรกิจค้าปลีกในประเทศไทยได้ง่ายกว่าเดิม ในขณะที่นายทุนไทยกำลังอยู่ในสภาวะใกล้ล้มละลายทางการเงิน<sup>5</sup> ประกอบกับค่าเงินบาทที่ต่ำลงจนทรัพย์สินในประเทศมีราคาต่ำมาก<sup>6</sup> โดยการเข้ามาประกอบธุรกิจค้าปลีกของบริษัทข้ามชาติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ ซึ่งมีลักษณะการขายสินค้าโดยครบวงจร มีการจัดวางสินค้าเป็นหมวดหมู่ มีการจัดระบบขนส่งสินค้า มีการให้บริการและความสะดวกแก่ลูกค้าอันเป็นการจูงใจให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าและเนื่องจากมีอำนาจต่อรองสูงจากการสามารถซื้อสินค้าได้จากผู้ผลิตเป็นจำนวนมากทำให้ต้นทุนต่ำและสามารถขายสินค้าได้ในราคาที่ถูกลงกว่าร้านค้าปลีกรายย่อยอย่างมาก ซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบการค้าปลีกรายย่อยต้องประสบภาวะขาดทุนและบางรายก็ต้องเลิกกิจการไป เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการค้าปลีกรายใหญ่ได้ นอกจากนี้ในช่วง 12 ปีที่ผ่านมาการขยายตัวของห้างค้าปลีกสมัยใหม่ได้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว โดยในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวน

<sup>3</sup> จิตร ศิริธรรมนธ์, ค้าปลีกต่างชาติ[รายการโทรทัศน์], 22 มีนาคม 2550. แหล่งที่มา รายการคนในข่าว ออกอากาศทาง สถานีโทรทัศน์ เอเอสทีวี นิวส์ วัน

<sup>4</sup> คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการค้าที่ไม่เป็นธรรมและการคุ้มครองผู้บริโภค, “สรุปสัมมนารับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง ระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2551 – 24 มีนาคม 2552”, 23 เมษายน 2552.

<sup>5</sup> นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ, “การค้าปลีกของไทย : ผลกระทบของการแข่งขันจากผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่จากต่างประเทศ” (รายงานวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,2545), หน้า 1.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า v.

3,718 สาขา และในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2551 มีจำนวน 6,571 สาขา เพิ่มขึ้นร้อยละ 75.30 โดยห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ 4 รายมียอดขายในปี 2550 รวมกันประมาณ 273,000 ล้านบาท<sup>7</sup> อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนของร้านค้าปลีกรายย่อยซึ่งไม่สามารถปรับตัวได้ทันเป็นอย่างมาก

### 2.3.1.2 ปัญหาการไม่มีกฎหมายควบคุมดูแลการแบ่งพื้นที่การประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง

การไม่มีกฎหมายที่ควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ปัญหาการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ทั้งการขยายตัวของห้างค้าปลีกสมัยใหม่อย่างรวดเร็ว การขยายตัวในพื้นที่ชุมชน เกิดจากสาเหตุที่ไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์เข้ามาควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจค้าปลีกให้เหมาะสมเป็นการเฉพาะ เช่นในเรื่องการแบ่งพื้นที่ว่าห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ควรตั้งอยู่บริเวณใด ร้านค้าปลีกรายย่อยควรตั้งบริเวณใด ขนาดของห้างค้าปลีก และอาจรวมถึงเวลาเปิดปิดของห้างค้าปลีกสมัยใหม่ การขาดการพิจารณาถึงผลกระทบในด้านต่างๆ เช่น สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และพฤติกรรมผู้บริโภค เป็นต้น ทำให้ห้างค้าปลีกสมัยใหม่ขยายตัวไปในพื้นที่ มีผลกระทบต่อร้านค้าปลีกรายย่อย แม้จะมีมาตรการระงับขึ้นโดยการนำกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมาควบคุมการขยายตัวดังกล่าวแต่ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร มีผลทำให้โครงสร้างการแบ่งพื้นที่การประกอบธุรกิจค้าปลีกเกิดความไม่สมดุล เกิดการขยายสาขาของห้างค้าปลีกสมัยใหม่เป็นจำนวนมาก อันมีผลให้อำนาจต่อรองทางธุรกิจสูงขึ้นจนเกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ผลิตสินค้า และทำให้ร้านค้าปลีกรายย่อยไม่สามารถอยู่ได้เนื่องจากไม่สามารถปรับตัวได้ทัน ตลอดจนส่งผลให้มาตรการส่งเสริม ช่วยเหลือร้านค้าปลีกรายย่อยไม่ได้ผลเท่าที่ควรอีกด้วย<sup>8</sup>

### 2.3.2 ปัญหาด้านพฤติกรรมการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม

#### 2.3.2.1 การขายสินค้าในราคาต่ำกว่าทุน

การใช้กลยุทธ์ลดราคาสินค้าให้ต่ำกว่าทุน ถือว่าเป็นการกระทำอันเป็นการแทรกแซงการประกอบธุรกิจของคู่แข่งอย่างหนึ่ง อันเป็นการที่ผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่ลดราคาสินค้าหรือบริการของตนจนต่ำกว่าต้นทุนในการผลิตสินค้าหรือบริการนั้นๆ เพื่อให้มีผลให้ผู้บริโภคไม่ซื้อสินค้าไม่ซื้อสินค้าและบริการจากผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกรายย่อย ไม่สามารถแข่งขันได้เนื่องจากประสิทธิภาพขาดทุนจนอาจต้องเลิกกิจการในที่สุด นอกจากนั้นยังมีบางกรณีที่ผู้บริโภค

<sup>7</sup> กระทรวงพาณิชย์, “หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0408/3454 เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ถึง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี”, 18 สิงหาคม 2551.

<sup>8</sup> สัมภาษณ์ สัมศักดิ์ เกียรติชัยลักษณ์, รักษาการผู้อำนวยการกองพัฒนาระบบการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, 27 มกราคม 2554.

เองก็ไม่สามารถบริโภคสินค้าได้ตามความต้องการของตนเพราะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อกำหนดการขายบางอย่างของห้างค้าปลีกสมัยใหม่ เช่น มีการจำกัดจำนวนสินค้าต่อผู้บริโภค เป็นต้น ประกอบกับการใช้กลยุทธ์ดังกล่าวข้างต้นอาจก่อให้เกิดพฤติกรรมกรรมการบริโภคที่ไม่จำเป็น

### 2.3.2.2 การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของห้างปลีกสมัยใหม่ต่อผู้ผลิต

การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม เช่น การกำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรม การเรียกร้อยผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม เช่น ค่าธรรมเนียมแรกเข้า ค่าธรรมเนียมจากสินค้าผู้ผลิตหรือผู้จำหน่าย ได้ทำการเปลี่ยนแปลงบรรจุภัณฑ์หลังจากที่วางจำหน่ายแล้ว โดยคุณภาพและปริมาณของสินค้านั้นไม่เปลี่ยนแปลง การคืนสินค้าโดยไม่เป็นธรรม การบังคับให้ซื้อหรือให้จ่ายค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม เช่น การบังคับให้ซื้อหรือจ่ายค่าโฆษณาหรือส่งเสริมการขายสินค้า เพื่อให้หน้าสินค้าวางจำหน่ายในห้างค้าปลีกสมัยใหม่ได้ การผลิตสินค้าเฉพาะของผู้ประกอบการค้าปลีกค้าส่งที่มีรูปลักษณะบรรจุภัณฑ์คล้ายคลึงกับสินค้าของผู้ผลิต เป็นต้น

## 2.4 ผลกระทบ<sup>9</sup>

### 2.4.1 ผลกระทบต่อผู้ผลิต

จากการที่ห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ได้ขยายสาขาเป็นจำนวนมากทำให้มีอำนาจต่อรองสูง เนื่องจากสามารถซื้อสินค้าได้คราวละมากๆ ทำให้สามารถใช้อำนาจซื้อขอเพิ่มส่วนลดทางการค้า การใช้อำนาจต่อรองขอให้ผู้ผลิตเข้าร่วมรายการลดราคาพิเศษโดยการร่วมกันแบกภาระของการลดราคา<sup>10</sup> ขอให้จ่ายเงินแรกเข้าเมื่อต้องการนำสินค้าใหม่เข้ามาขาย ขอให้ช่วยจ่ายค่าจัดงานที่ห้างค้าปลีกจัดขึ้นตามเทศกาลต่างๆ เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นภาระของผู้ผลิตรายเล็กที่ไม่มีเงินทุนมากค่อนข้างมาก จึงส่งผลให้ผู้ผลิตขนาดเล็กต้องปิดกิจการไปจำนวนมาก คงเหลือแต่ผู้ผลิตรายใหญ่ที่มีเงินทุนมากเท่านั้น และเนื่องจากอำนาจต่อรองกับห้างค้าปลีกของผู้ผลิตมีน้อย ผู้ผลิตจึงไปกดราคาสินค้าของเกษตรกร ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อกันเป็นทอดๆ อันมีผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมด้วย

<sup>9</sup> คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการค้าที่ไม่เป็นธรรมและการคุ้มครองผู้บริโภค, เรื่องเดียวกัน, 23 เมษายน 2552.

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ สมนัดดี เกียรติชัยลักษณ์, 27 มกราคม 2554.



#### 2.4.2 ผลกระทบต่อร้านค้าปลีกขนาดเล็กหรือโซ่หน่วย

เนื่องจากห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงกว่าร้านค้าปลีกขนาดเล็ก สามารถขายสินค้าในราคาที่ถูกลงกว่ามากเนื่องจากต้นทุนสินค้าต่ำกว่าด้วยการใช้อำนาจต่อรองกับผู้ผลิต ทั้งยังมีเวลาเปิดให้บริการตั้งแต่ช่วงสายถึงดึก ทำให้ร้านค้าปลีกแบบดั้งเดิมและตลาดสดมีช่วงเวลาที่ได้เพียงช่วงเช้าเท่านั้น เมื่อถึงเวลาทำการของห้างค้าปลีกสมัยใหม่ ตลาดสดต้องหยุดขาย ซึ่งการให้ผู้ประกอบการที่มีระดับการแข่งขันที่แตกต่างกันมากอยู่ในที่เดียวกันทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม ร้านค้าปลีกขนาดเล็กจึงอยู่ไม่ได้ หากไม่สามารถปรับปรุงและปรับสภาพให้แข่งขันได้ แม้บางรายได้พยายามปรับปรุง แต่ด้วยขีดความสามารถที่ต่างกันอย่างมาก ก็ต้องประสบภาวะขาดทุนและปิดกิจการลงในที่สุด

#### 2.4.3 ผลกระทบต่อผู้บริโภค เศรษฐกิจครัวเรือน เศรษฐกิจชุมชน

จากการที่ห้างค้าปลีกสมัยใหม่ได้ศึกษาวิจัย และมีความเข้าใจพฤติกรรมผู้บริโภคเป็นอย่างดี<sup>11</sup> ผู้บริโภคจึงถูกจูงใจด้วยราคาสินค้าบางประเภทที่ถูก แต่การไปซื้อของที่ห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ซึ่งรวบรวมสินค้าไว้หลายอย่าง ด้วยกลยุทธ์ทางการตลาดสินค้าของห้างค้าปลีกขนาดใหญ่จึงไม่ได้มีราคาถูกทุกประเภท จึงส่งผลต่อผู้บริโภคบางส่วนให้บริโภคสินค้าเกินความต้องการ ซึ่งด้วยสินค้าน่าราคาถูกทำให้ผู้บริโภคบางส่วนเกิดการบริโภคเกินความต้องการ สร้างนิสัยการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยให้แก่ครัวเรือน อีกทั้งการจูงใจจากการใช้กลยุทธ์สินค้าน่าราคาถูกทำให้ห้างค้าปลีกสมัยใหม่จ้างแรงงานในอัตราที่ต่ำ ประกอบกับการที่ร้านค้าปลีกดั้งเดิมไม่สามารถแข่งขันได้จนต้องปิดตัวลง ทำให้ผู้ประกอบการรุ่นใหม่เกิดได้ยาก และส่วนใหญ่ต้องกลายเป็นแรงงานของห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ อันจะส่งผลให้เศรษฐกิจชุมชนถูกตัดตอน จากการหมุนเวียนของเงินในชุมชนกลายเป็นเส้นทางตรงเข้าสู่ห้างค้าปลีกขนาดใหญ่เพียงอย่างเดียว

#### 2.4.4 ผลกระทบต่อสังคม

การขยายตัวของห้างค้าปลีกขนาดใหญ่โดยไม่มีความเหมาะสมยังก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมด้วย เนื่องจากการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจถูกตัดตอน ประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจจากการตั้งห้างค้าปลีกขนาดใหญ่กระจุกตัวอยู่กับคนเพียงกลุ่มเดียว ก่อให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ยังอาจก่อให้เกิดการทำลายความสัมพันธ์ในชุมชน ก่อให้เกิดความแปลกแยกระหว่างผู้บริโภคกับร้านค้าปลีกรายย่อยในชุมชน เนื่องจากผู้บริโภคเห็นว่าร้านค้าปลีกรายย่อยในชุมชนขายสินค้าราคาแพงกว่าห้างค้าปลีกขนาดใหญ่มาก โดยผู้บริโภคยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องขีดความสามารถในการแข่งขันและอำนาจต่อรองซึ่งแตกต่างกันมากระหว่างห้างค้าปลีกขนาดใหญ่และร้านค้าปลีกรายย่อยในชุมชน

<sup>11</sup> สัมภาษณ์ สมนัดดี เกียรติชัยลักษณ์, 27 มกราคม 2554.

#### 2.4.5 ผลกระทบต่อวัฒนธรรม

ร้านค้าปลีกรายย่อยแบบดั้งเดิมถือเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมชุมชนของไทย เมื่อต้องเลิกกิจการไปเนื่องจากไม่สามารถแข่งขันได้ย่อมทำให้วัฒนธรรมส่วนนี้สูญหายไป และในที่สุดย่อมกระทบต่อภาคบริการการท่องเที่ยวของประเทศไทย ซึ่งจุดขายอยู่ที่ความเป็นเอกลักษณ์ของไทยอีกด้วย

#### 2.4.6 ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การก่อสร้างห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในเมือง มีผู้บริโภคนานาชาติ ก่อให้เกิดปัญหาจราจรติดขัด สร้างมลภาวะทางอากาศ และก่อให้เกิดปัญหาขยะ แม้ว่าผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่จะพยายามบรรเทาปัญหาด้านการจราจรด้วยการจัดที่จอดรถจำนวนมาก แต่ก็ยังคงมีปัญหาดังกล่าวอยู่

### บทที่ 3

## กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร กับการจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง

### 3.1 คำนิยามและคำอธิบายข้อกำหนดกฎหมายเพิ่มเติมถ้อยคำตามกฎหมายผังเมืองและ กฎหมายควบคุมอาคาร

3.1.1 อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ตามกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการขายปลีกหรือขายส่ง หรือทั้งขายปลีกและขายส่ง ซึ่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน แต่ไม่หมายความรวมถึงตลาดตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข และอาคารที่มีกิจกรรมหลักเพื่อใช้ดำเนินการเพื่อส่งเสริมหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ของชุมชน

3.1.2 อาคารศูนย์ราชการหลัก<sup>1</sup> หมายถึง ศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอาคารราชการต่างๆ หลายๆ หน่วยงานที่อยู่รวมกันในบริเวณเดียวกันหรือสถานที่ใกล้เคียงกัน แต่อาคารราชการที่เป็นอาคารเดี่ยวหรือและมีหลายหน่วยงานปฏิบัติงานอยู่ในอาคารดังกล่าว เช่น ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอไม่อยู่ในความหมายของคำว่า ศูนย์ราชการหลัก

3.1.3 ก่อสร้าง<sup>2</sup> หมายความว่า สร้างอาคารขึ้นใหม่ทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นการสร้างขึ้นแทนของเดิมหรือไม่ ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดังนั้น ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การก่อสร้างอาคารต้องมีการเริ่มตอกเสาเข็มเพื่อดำเนินการก่อสร้างฐานรากหรือโครงสร้างของตัวอาคารที่แจ้งความประสงค์จะทำการก่อสร้างเท่านั้น เพียงแต่การปรับพื้นที่หรือการล้อมรั้วสังกะสีจึงยังไม่ถือว่ามี การเริ่มการก่อสร้างอาคาร ดังนั้น ตราใบใดที่ผู้ขออนุญาตก่อสร้างหรือผู้ได้รับใบรับแจ้งยังไม่เริ่มการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร เมื่อมีประกาศกรม

<sup>1</sup> สำนักควบคุมตรวจสอบอาคาร ก.ต.พ., “หนังสือบันทึกข้อความ ที่ มท 0710/2108 เรื่อง การจัดทำประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่ง ตอบข้อหารือของ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเพชรบูรณ์”, 5 มิถุนายน 2550.

<sup>2</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง, “หนังสือตอบข้อหารือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0710/4423 เรื่อง หารือเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งฯ ตอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทอง”, 25 มิถุนายน 2550. และบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 566/2544 เรื่อง การก่อสร้างอาคารที่แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ในกรณีมีข้อบัญญัติท้องถิ่นห้ามก่อสร้างอาคารในภายหลัง

โยธาธิการและผังเมือง หรือมีข้อบัญญัติท้องถิ่นห้ามก่อสร้างอาคารในภายหลัง เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถแจ้งให้ผู้ได้รับใบรับแจ้งแก้ไขอาคารให้เป็นไปตามประกาศนั้นๆ ได้

### 3.2 สาเหตุที่นำกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมาใช้จัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง

สืบเนื่องจากกระทรวงพาณิชย์ได้เล็งเห็นถึงปัญหาการขยายตัวอย่างรุนแรงและรวดเร็วของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งขนาดใหญ่ โดยเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2543 กรมการค้าภายในได้มีคำสั่งกรมการค้าภายใน ที่ 189/2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ และเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2544 ได้มีคำสั่งกรมการค้าภายในที่ 12/2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่เพิ่มเติม ซึ่งในคำสั่งครั้งนี้ ได้แต่งตั้งผู้แทนกรมการผังเมืองและผู้แทนกรมโยธาธิการ\* เข้ามาเป็นคณะกรรมการด้วย เนื่องจากเห็นว่าในขณะนี้ยังไม่สามารถออกกฎหมายเฉพาะในการดูแลธุรกิจค้าปลีกควรมีมาตรการระยะสั้นในการนำกฎหมาย ระเบียบของหน่วยงานต่างๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร มาใช้ดูแลธุรกิจค้าปลีกไปก่อน จึงได้เชิญผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2544 ได้มีหนังสือขอให้อธิบดีกรมการผังเมืองแต่งตั้งผู้แทน และผู้แทนสำรวจ เข้าประชุมคณะกรรมการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่<sup>3</sup> ซึ่งจากการประชุมร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ได้มีความเห็นว่ามาตรการระยะสั้นควรนำข้อบัญญัติของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมาใช้ดูแลธุรกิจค้าปลีกไปก่อน

จากความคิดเห็นดังกล่าว กรมการค้าภายในจึงได้ขอหารือไปยังกรมโยธาธิการเพื่อขอหารือเกี่ยวกับการนำกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร มาใช้แก้ไขปัญหารธุรกิจค้าปลีก<sup>4</sup> ซึ่งกรมโยธาธิการในขณะนั้นได้มีความเห็นว่า<sup>5</sup> การนำพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาใช้เพื่อควบคุมลักษณะ ขนาด ประเภท และที่ตั้งของอาคารประกอบธุรกิจค้าปลีกนั้น อาจจะสามารถ

\* ขณะนั้นกรมโยธาธิการและกรมการผังเมืองยังมิได้รวมกัน โดยกรมโยธาธิการและกรมการผังเมืองได้รวมกันเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ตั้งเป็นกรมโยธาธิการและผังเมือง

<sup>3</sup> กรมการค้าภายใน, “หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0402/ว355 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ ถึง อธิบดีกรมการผังเมือง”, 17 มกราคม 2544.

<sup>4</sup> กรมการค้าภายใน, “หนังสือ ด่วน ที่ พณ 0402/3628 เรื่อง ขอหารือการนำกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาใช้แก้ไขปัญหารธุรกิจค้าปลีก ถึงอธิบดีกรมโยธาธิการ”, 18 พฤษภาคม 2544.

<sup>5</sup> กรมโยธาธิการ, “หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0818/14008 เรื่อง ขอหารือการนำกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาใช้แก้ไขปัญหารธุรกิจค้าปลีก ถึง อธิบดีกรมการค้าภายใน”, 18 กรกฎาคม 2544.

ดำเนินการได้ โดยอาจจะควบคุมในด้านการผังเมือง การจราจร ฯลฯ แต่ในการดำเนินการดังกล่าว กรมโยธาธิการมีความจำเป็นจะต้องทราบวัตถุประสงค์ รายละเอียดและการกำหนดบริเวณของการควบคุมอาคารประกอบธุรกิจค้าปลีกประกอบการพิจารณาถึงความเป็นไปได้

นอกจากกรมการค้าภายในจึงได้ขอหารือไปยังกรมโยธาธิการแล้ว ยังได้ขอหารือไปยังกรมการผังเมือง เพื่อขอหารือเกี่ยวกับการนำพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาใช้แก้ไขปัญหาธุรกิจค้าปลีก<sup>6</sup> โดยขอหารือเกี่ยวกับการนำผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะเพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดสถานที่หรือพื้นที่ตั้งอาคาร กำหนดจำนวนร้านค้าในแต่ละพื้นที่หรือการกำหนดขนาดของอาคารที่ใช้ประกอบธุรกิจค้าปลีก จะสามารถกระทำได้หรือไม่ และต้องใช้เวลาในการดำเนินงานเท่าใด และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเอกเทศโดยไม่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด ขั้นตอน ของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองได้หรือไม่ หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการอย่างไร ต่อมากรมการผังเมืองจึงได้ตอบข้อหารือดังกล่าว<sup>7</sup> โดยเห็นว่า การจะกำหนดสถานที่ตั้งหรือพื้นที่ตั้งอาคาร จำนวนร้านค้าในแต่ละพื้นที่ หรือการกำหนดขนาดของอาคารที่ใช้ประกอบธุรกิจค้าปลีก ซึ่งเป็นการกำหนดในรายละเอียดของกิจกรรมและขนาดรวมทั้งลักษณะของอาคาร ไม่อาจจะกำหนดไว้ในผังเมืองรวมได้ โดยสามารถกำหนดได้เพียงห้ามประกอบ การประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่หรืออาคารสูง ไว้ในประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภท ซึ่งกรณีที่จะใช้มาตรการทางผังเมืองโดยใช้ผังเมืองรวมเป็นเครื่องมือสนับสนุนการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาการประกอบธุรกิจค้าปลีกนั้น จะต้องมีการประสานงานในด้านข้อมูลจากกระทรวงพาณิชย์ และหารือร่วมกันเพื่อพิจารณาในด้านเทคนิคและด้านการผังเมือง เพื่อหาวิธีการที่จะกำหนดเฉพาะเจาะจงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ต่อไป สำหรับระยะเวลาดำเนินการในส่วนของการผังเมืองรวมตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนและจัดทำผังเมืองจนถึงประกาศให้มีผลใช้บังคับนั้น จะต้องใช้เวลาอย่างน้อย 2 ถึง 3 ปีขึ้นไป ส่วนกรณีผังเมืองเฉพาะนั้นการใช้บังคับจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งแม้จะสามารถกำหนดรายละเอียดประเภท ชนิด ขนาด และจำนวนอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างได้ แต่การนำผังเมืองเฉพาะมาเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาการประกอบธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ นั้นมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น เนื่องจากผังเมืองเฉพาะจะเป็นการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะบริเวณ ซึ่งจะมีระดับขนาดของพื้นที่ที่ไม่กว้างมาก แต่การแก้ปัญหาการประกอบธุรกิจ

<sup>6</sup> กรมการค้าภายใน, “หนังสือ ด่วน ที่ พณ 0402/3627 เรื่อง ขอหารือการนำพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาใช้แก้ไขปัญหาธุรกิจค้าปลีก ถึง อธิบดีกรมการผังเมือง”, 18 พฤษภาคม 2544.

<sup>7</sup> กรมการผังเมือง, “หนังสือ ที่ มท 0402/2338 เรื่อง ขอหารือการนำพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาใช้แก้ไขปัญหาธุรกิจค้าปลีก ถึง อธิบดีกรมการค้าภายใน”, 28 มิถุนายน 2544.

ค่าปลีกขนาดใหญ่จะต้องพิจารณาจากขนาดพื้นที่ระดับชุมชนเมือง จึงเป็นการพิจารณาดำเนินการคนละระดับพื้นที่ อีกทั้งการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะจะต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจนและองค์ประกอบต่างๆหลายประการ และต้องตราเป็นพระราชบัญญัติใช้บังคับ ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างมาก จึงเห็นว่าการนำผังเมืองเฉพาะมาเป็นมาตรการใช้ในกรณีเรื่องนี้ น่าจะไม่ทันกับระยะเวลาของการแก้ปัญหาดังกล่าว ในส่วนกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นวางผังเมืองในท้องถิ่นของตนเป็นเอกเทศ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองนั้นไม่อาจจะดำเนินการได้ เพราะไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับใดที่ให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวไว้ เพียงแต่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะได้ โดยการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แต่ทั้งนี้ น่าจะพิจารณาไปถึงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ได้ให้อำนาจในการที่จะออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับอาคาร (มาตรา 9 ,มาตรา 10) รวมตลอดทั้งการดำเนินการเพื่อให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อห้ามการก่อสร้างอาคารบางชนิดบางประเภทในบางบริเวณ (มาตรา 13) ซึ่งมาตรการดังกล่าวอาจมีส่วนช่วยในการที่จะสนับสนุนในการแก้ปัญหาการประกอบธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ได้

นอกจากกระทรวงพาณิชย์จะได้หารือไปยังสองหน่วยงานดังกล่าวแล้วยังได้หารือไปยังหน่วยงานอื่นๆ อีกเช่น กรมการปกครอง<sup>๘</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตามก็ดี คณะรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2544 เห็นว่า ธุรกิจค้าปลีกค้าส่งขนาดใหญ่จะกำหนดแนวทางโดยออกกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อจัดระเบียบ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆ เพื่อควบคุมการเจริญเติบโตคงจะไม่เหมาะสม ควรใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันกำหนดมาตรการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ใช้กฎหมายให้ถูกต้องเหมาะสม จึงมอบให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณา<sup>๙</sup> ร่วมกับกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และกรุงเทพมหานคร เพื่อกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือธุรกิจค้าปลีกค้าส่งขนาดเล็กและขนาดกลาง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ต้องมีบทบัญญัติในเชิงสร้างสรรค์และเป็นกฎหมายที่นานาประเทศใช้บังคับ โดยไม่ส่งสัญญาณให้ระบบตลาดหรือการค้าเสรีเสียหาย

<sup>๘</sup> กรมการค้าภายใน, “หนังสือ ด่วน ที่ พณ 0402/3626 เรื่อง ขอรื้อการนำกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแก้ไขปัญหาธุรกิจค้าปลีก ถึงอธิบดีกรมการปกครอง”, 18 พฤษภาคม 2544.

<sup>๙</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือ ด่วนมาก ที่ นร 0205/ว(ล)12438 เรื่อง แนวทางการจัดการธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย”, 31 ตุลาคม 2544.

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยจึงได้เชิญผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง กระทรวงการคลัง ผู้กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนสำนักผังเมือง ผู้แทนสำนัก โยธาธิการ ผู้แทนสำนักการจราจรและขนส่ง กรุงเทพมหานคร และผู้แทนหน่วยงานของ กระทรวงมหาดไทยได้แก่ กรมโยธาธิการ กรมการผังเมือง กรมการปกครองและกองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณากำหนดมาตรการดังกล่าวข้างต้น<sup>10</sup> โดยเห็นว่า ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สามารถใช้กำหนดมาตรการในการช่วยเหลือธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 คือ กรณีใช้ผังเมืองรวม ส่วนกรณีผังเมือง เฉพาะนั้นจะไม่ทันกับระยะเวลาในการแก้ปัญหา และ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 คือ การออกกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือ เปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด ตามมาตรา 8(10) มาตรา 9 และการออกประกาศ กระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 13 กำหนดบริเวณห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 8(10) ซึ่งประกาศนี้จะมีอายุเพียง 1 ปี ทั้งนี้ ในมาตรการระยะสั้นเห็นควรนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดในเรื่องการ ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในบริเวณพื้นที่ต่างๆ เพื่อเปิดเป็นธุรกิจดิสเคาน์ สโตร์ แต่ก็ให้สามารถเปิดสาขาใหม่ได้ในท้องที่ห่างจากตัวเมืองซึ่งจะไม่กระทบกระเทือนต่อร้านค้าปลีกขนาดกลางและขนาดเล็ก และในระหว่างที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยมีผลบังคับ หากมี ความจำเป็นต้อง ควบคุม การตั้ง หรือขยาย สาขาของ ธุรกิจดิสเคาน์ สโตร์ต่อไปอีก กระทรวงมหาดไทยจะใช้อำนาจตามมาตรา 8(10) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ออกเป็นกฎกระทรวงต่อไป อย่างไรก็ดี กระทรวงพาณิชย์ยังคงผลักดันกฎหมายเฉพาะว่าด้วย การค้าปลีกค้าส่งต่อไป<sup>11</sup> เนื่องจากในระยะยาวแล้วยังมีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายดังกล่าวเพื่อ การจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งให้เกิดความสมดุลต่อไป

<sup>10</sup> สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, “เอกสารประกอบการประชุมหารือเกี่ยวกับ มาตรการในการช่วยเหลือธุรกิจค้าปลีกค้าส่งขนาดเล็กและขนาดกลาง ณ ห้องประชุม 2 กระทรวงมหาดไทย”, 25 ธันวาคม 2544.

<sup>11</sup> สัมภาษณ์ สมศักดิ์ เกียรติชัยลักษณ์, 27 มกราคม 2554.

### 3.3 การควบคุมโดยกฎหมายผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

#### 3.3.1. การออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

ผังเมืองรวมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นั้นจะมีผลบังคับใช้ได้ก็โดยการออกเป็นกฎกระทรวง<sup>12</sup> ซึ่งผังเมืองรวมนั้นจะมีลักษณะเป็นกรอบนโยบาย โครงการ รวมถึงมาตรการควบคุม โดยการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินพร้อมข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้กว้างๆ ดังนั้นการที่จะนำผังเมืองรวมซึ่งมีลักษณะการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้กว้างๆ มาควบคุมธุรกิจค้าปลีกนั้น สามารถทำได้เพียงการกำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้น เช่น บริเวณเขตพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย(สีเหลือง) จะสามารถห้ามสร้างอาคารประกอบกิจกรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่หรืออาคารสูงตามกฎหมายควบคุมอาคารเท่านั้น การที่จะกำหนดสถานที่หรือพื้นที่ตั้งอาคาร จำนวนร้านค้าในแต่ละพื้นที่ หรือการกำหนดขนาดของอาคารที่ใช้ประกอบธุรกิจค้าปลีก ซึ่งเป็นการกำหนดในรายละเอียดของกิจกรรม และขนาดรวมทั้งลักษณะของอาคาร จึงไม่สามารถกำหนดไว้ในผังเมืองรวมได้ ซึ่งระยะเวลาดำเนินการในส่วนนี้ของผังเมืองรวมตั้งแต่ขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมจนถึงการประกาศให้มีผลใช้บังคับนั้น จะต้องใช้เวลาอย่างน้อย 2-3 ปีขึ้นไป โดยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นมีอายุการบังคับใช้ได้ไม่เกิน 5 ปี โดยสามารถต่ออายุได้อีก 5 ปี<sup>13</sup> ในกรณีที่ก่อนระยะเวลาการบังคับใช้ฉบับเดิมสิ้นสุดลง ได้ทำการสำรวจสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมเปลี่ยนแปลงไป และเห็นว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญโดยได้จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วหรือในกรณีไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมได้ทันก่อนระยะเวลาการบังคับใช้ของกฎกระทรวงฉบับเดิมสิ้นสุดลงก็สามารถต่ออายุกฎกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวมได้อีก 2 ครั้งครั้งละไม่เกิน 1 ปี<sup>14</sup>

3.3.2 การออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินเพื่อที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองที่ออกตามพระราชกฤษฎีกา

เนื่องจากการจัดทำผังเมืองรวมนั้นต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรดังกล่าว และตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 14<sup>15</sup> ได้ให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา

<sup>12</sup> มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

<sup>13</sup> มาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

<sup>14</sup> มาตรา 26 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

<sup>15</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า “ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะไว้ก็ได้...”



กำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะได้ ทั้งนี้ในเขตที่ดินที่มีประกาศดังกล่าวอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองในฐานะเจ้าพนักงานการผังเมืองอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะได้ตามมาตรา 15(3)<sup>16</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินไว้ในผังเมืองรวมเพื่อควบคุมธุรกิจค้าปลีกค้าส่งไม่สามารถทำได้ทันเวลาในทุกพื้นที่ ดังนั้นบริเวณซึ่งไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จึงได้มีการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินเพื่อที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม ดังกล่าว เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ 72 จังหวัด พ.ศ. 2549 ซึ่งครอบคลุมในทุกพื้นที่ในจังหวัดต่างๆ นอกจากนี้พื้นที่ซึ่งไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินซึ่งเป็นรายละเอียดเฉพาะพื้นที่ในจังหวัดต่างๆ จะออกเป็นประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นรายจังหวัดๆ ไปอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเป็นรายจังหวัดนั้นกรมโยธาธิการและผังเมืองจะส่งร่างประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัด... พ.ศ. ... ให้แต่ละจังหวัดไปพิจารณาตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่และสภาพแวดล้อมอื่นๆ ในการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาจากการก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งซึ่งอาจจะแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด

### 3.4 การควบคุมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

3.4.1 กฎกระทรวงกำหนด บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือประเภท ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด เพื่อประโยชน์แห่งความแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวก

<sup>16</sup> มาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า "ในระหว่างกำหนดเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจใช้บังคับให้เจ้าพนักงานการผังเมืองมีอำนาจดังต่อไปนี้

(3) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองแล้ว "

สะดวกแก่การจราจร ตามมาตรา 8(10)<sup>17</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นจึงได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนด บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือประเภท เพื่อนำมาควบคุมธุรกิจ โดยกำหนดประเภทอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่งให้เป็นอาคารซึ่งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎกระทรวงดังกล่าว เช่น ในบริเวณที่กำหนด ห้ามสร้างอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่งซึ่งมีพื้นที่เกิน 500 ตารางเมตร เป็นต้น ซึ่งจะมีการออกกฎกระทรวงนี้จะมีการออกโดยกำหนดพื้นที่เป็นรายจังหวัดๆ ไป

3.4.2 การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

โดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของตนเป็นเอกเทศ เนื่องจากไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับใดที่ให้อำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเองได้ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 9<sup>18</sup>และมาตรา10<sup>19</sup> ได้ให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับอาคารไว้

<sup>17</sup> มาตรา 8 (10) แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด (10) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด”

<sup>18</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 แล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 10

ในกรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นได้

ในกรณีที่ได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องใดตามวรรคสองแล้ว ถ้าต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้น ให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอันยกเลิก และให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงยังคงใช้บังคับต่อไปได้จนกว่าจะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่ตามมาตรา 10 แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ”

<sup>19</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 แล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว

โดยเฉพาะในมาตรา 10 ได้ให้อำนาจหน่วยงานส่วนท้องถิ่น สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในกรณีที่มีการออกกฎกระทรวง ดังที่กล่าวไว้ในข้อ 3.4.1 ได้ใน 2 กรณีคือ

(1) ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว

(2) ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าวเนื่องจากมีความจำเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น

จากบทกฎหมายดังกล่าวแม้จะมีการออกกฎกระทรวง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือประเภทตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไว้ในบริเวณใด ก็สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าวได้ ทั้งนี้ในทางปฏิบัติจะมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ก่อน

อนึ่ง คณะกรรมการควบคุมอาคารได้เคยมีความเห็นเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่า<sup>20</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่ได้กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามมีกฎหมายอื่นที่กำหนดไว้ เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะการอนุญาตเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องด้วย และการพิจารณาต้องเป็นไปภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ประกอบกับ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ไม่ได้กำหนดขั้นตอน ขอบเขต หลักเกณฑ์ และวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็นของคู่กรณี หรือผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนในพื้นที่ไว้ แต่อาจใช้ระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้

---

(2) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าวเนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม (2) ให้มีผลใช้บังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี...”

<sup>20</sup> สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร, “หนังสือ ที่ มท 0710.4/4020 เรื่อง การขอการรับฟังความคิดเห็นประชาชน ประกอบการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ถึง โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดภูเก็ต”, 4 ตุลาคม 2550.

### 3.5 การขออนุญาตก่อสร้างห้างค้าปลีกภายใต้กฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมือง<sup>21</sup>

ใบอนุญาตที่จะต้องขอเพื่อก่อสร้างห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ในทางปฏิบัติ คือ ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม ซึ่งเป็นใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคารนั้น จะใช้บังคับในท้องที่ใด จะต้องตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อบังคับใช้ในท้องที่นั้น หรือเป็นท้องที่ได้มีการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือเคยมีประกาศดังกล่าว ก็สามารถใช้อำนาจพระราชบัญญัติควบคุมอาคารตามเขตผังเมืองรวมได้เลย<sup>22</sup> ดังนั้นการจะก่อสร้างห้างเพื่อทำการค้าปลีกนั้นจะแบ่งเป็น 2 กรณีคือ กรณีบริเวณที่ดินที่จะก่อสร้างนั้นอยู่ในเขตผังเมืองรวม และกรณีบริเวณที่ดินที่จะก่อสร้างนั้นอยู่นอกเขตผังเมืองรวม

#### 3.5.1. กรณีในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม<sup>23</sup>

(1) กรณีเงื่อนไขตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

กรณีในเขตผังเมืองรวมจะมีกฎกระทรวงซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยจะแบ่งบริเวณที่กำหนดเป็นสี เช่น ที่ดินบริเวณสีเหลือง ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ที่ดินบริเวณสีแดง ให้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก<sup>24</sup> ซึ่งการจะก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของผังเมืองรวมดังกล่าว เช่น บริเวณที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย กำหนดให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย สถานราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับใช้เพื่อกิจการอื่น ให้ใช้เพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละสิบห้าของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ ซึ่งจะเห็นได้ว่า บริเวณดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้สามารถสร้างห้างค้าปลีกซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพาณิชยกรรมได้ แต่อย่างไรก็ดียังมีข้อกำหนดให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นได้ไม่เกินร้อยละสิบห้า ดังนั้นหากบริเวณดังกล่าวผู้ประกอบการค้าปลีกสมัยใหม่ต้องการก่อสร้างห้างค้าปลีก ก็สามารถทำได้หากเข้าเงื่อนไขที่กำหนดคือบริเวณดังกล่าวมีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดยังไม่เกินร้อยละสิบห้า ทั้งนี้จะต้องตรวจสอบ

<sup>21</sup> สัมภาษณ์ สรยุทธ สุวรรณผล, Associates Siam City Law Offices Limited, 19 พฤษภาคม 2552.

<sup>22</sup> มาตรา 2 แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>23</sup> สัมภาษณ์ สรยุทธ สุวรรณผล, 19 พฤษภาคม 2552.

<sup>24</sup> เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 393 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, โปรดดูภาคผนวก ก

กับหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องว่าบริเวณดังกล่าวมีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นเกินร้อยละ สิบห้าแล้วหรือไม่ หากไม่เกินก็ไม่เข้าข้อห้ามตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมดังกล่าว

กรณีผังเมืองรวมซึ่งใช้บังคับดังกล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นเพียงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ประโยชน์ที่ดินไว้กว้างๆ

(2) กรณีเงื่อนไขตามกฎหมายกระทรวงที่กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลง การใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522<sup>25</sup>

นอกจากจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมดังกล่าวมาใน ข้อ (1) แล้วยังจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎกระทรวงที่กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 อีกด้วย ซึ่งในกฎกระทรวงจะกำหนดคำนิยามของ อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง เช่น ในกฎกระทรวง “กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือ ประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลนาชะอัง ตำบลบางลึก ตำบลวังไผ่ ตำบลนาทุ่ง ตำบลท่า ตะเกา ตำบลบ้านนา ตำบลตากแดด ตำบลขุนกระโทก ตำบลท่ายาง ตำบลบางหมาก ตำบลปากน้ำ และตำบลหาดทรายรี อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร พ.ศ. 2547<sup>26</sup>” ได้กำหนดคำนิยามของ อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง หมายความว่า อาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการขายปลีก หรือขายส่ง หรือทั้งขายปลีกและขายส่ง ซึ่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวันแต่ไม่หมายความรวมถึงตลาดตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และอาคารที่มี กิจกรรมหลักเพื่อใช้ดำเนินการเพื่อส่งเสริมหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ชุมชน โดย กำหนดแบ่งพื้นที่เป็นบริเวณเป็นส่วนๆ คล้ายกับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งแบ่งเป็น บริเวณส่วนต่างๆ กล่าวคือ เป็นบริเวณที่ 1 บริเวณที่ 2 และกำหนดเงื่อนไขในแต่ละบริเวณต่างๆ กัน เช่น ในบริเวณที่ 1 ห้ามบุคคลใดก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้ สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารเดียวกันหรือหลายหลังตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป และในบริเวณที่ 2 ห้ามก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งเกิน 500 ตารางเมตร ส่วนอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 300 แต่ไม่เกิน 500 ตารางเมตร ห้าม ก่อสร้างอาคาร เว้นแต่จะเข้าเงื่อนไขที่กำหนด เช่น ที่ดินจะต้องอยู่ติดถนนสาธารณะที่มีช่องทาง จราจรไม่น้อยกว่า 4 ช่องทาง เป็นต้น ดังนั้น จะก่อสร้างอาคารเพื่อค้าปลีกค้าส่งจะต้องเข้าเงื่อนไข ดังกล่าว เช่น การสร้างอาคารให้เข้าเงื่อนไขโดยการลดขนาดของห้างค้าปลีกลงมา เป็นต้น

<sup>25</sup> สัมภาษณ์ ทรัพย์ท สุวรรณผล, 19 พฤษภาคม 2552.

<sup>26</sup> โปรดดูภาคผนวก ข

(3) การก่อสร้างห้างเพื่อประกอบกิจการค้าปลีกค้าส่งโดยขัดกับเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522<sup>27</sup>

เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มาตรา 8 (10) แต่เนื่องจาก มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจ ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกรณีที่ได้มีกฎกระทรวงตามมาตรา 8 (10) ได้ใน 2 กรณี คือ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และอีกกรณีคือ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะถิ่น อันเป็นการที่กฎหมายเปิดช่องไว้ว่าให้สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแตกต่างจากกฎกระทรวงได้ เพื่อให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ

ในทางปฏิบัติหากผู้ประกอบการค้าปลีกต้องการจะก่อสร้างห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ ในบริเวณที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยขัดกับเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว ผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งก็จะขอให้ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้อนุญาตก่อสร้างบริเวณดังกล่าวได้ โดยผู้ประกอบการค้าปลีกค้าส่งอาจมีการจ้างสถาบันการศึกษาในพื้นที่ทำการสำรวจความคิดเห็นประชาชนในท้องถิ่นว่าเห็นด้วยหรือไม่ในการที่จะอนุญาตให้มีการก่อสร้างห้างค้าปลีกดังกล่าว หรือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเองอาจมีการติดประกาศเรียกประชุมประชาชนเพื่อสอบถามความคิดเห็นประชาชนในท้องถิ่นว่าเห็นด้วยหรือไม่<sup>28</sup> หากประชาชนเห็นด้วย ราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวก็จะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอนุญาตให้ก่อสร้างห้างค้าปลีกดังกล่าวได้ โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ก็จะส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติเพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการควบคุมอาคาร และขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต่อไป เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็บังคับใช้ได้<sup>29</sup>

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว ไม่มีหลักเกณฑ์การออกแต่อย่างใด ว่ากรณีใดสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับ

<sup>27</sup> สัมภาษณ์ สรยุทธ สุวรรณผล, 19 พฤษภาคม 2552.

<sup>28</sup> กระทรวงมหาดไทย, “หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0710/ว.479 เรื่อง ชะลอการอนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเพื่อขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด”, 7 กุมภาพันธ์ 2550.

<sup>29</sup> มาตรา 10 วรรค 2 แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎกระทรวงได้หรือกรณีใดไม่ได้ รวมทั้งการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนว่าเห็นด้วยหรือไม่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในแต่ละท้องถิ่นอีกด้วย

### 3.5.2 กรณีนอกเขตกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม<sup>30</sup>

ในบริเวณที่อยู่นอกเขตกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จะต้องตรวจสอบก่อนว่าพื้นที่นั้นๆ ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้กฎหมายควบคุมอาคารหรือไม่ หากมี ก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงตามข้อ 3.5.1(2) ด้วย แต่ถ้าไม่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้กฎหมายควบคุมอาคาร ก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของประกาศดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่พื้นที่ที่อยู่นอกเขตผังเมืองรวมจะอยู่ในเขตที่ค่อนข้างห่างจากตัวเมือง แต่ก็มีกรณีบางจังหวัดแม้จะอยู่นอกเขตผังเมืองรวมแต่เส้นแนวเขตพื้นที่ก็อยู่ใกล้ตัวเมือง ในปัจจุบันจะอยู่ในเขตพื้นที่ที่จะทำการสำรวจ เพื่อวางและจัดทำผังเมือง ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ 72 จังหวัด พ.ศ. 2552 โดยพระราชกฤษฎีกานี้อาศัยอำนาจออกตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งเจ้าพนักงานการผังเมืองมีอำนาจในกฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน โดยกฎเกณฑ์การใช้ทรัพย์สินในแต่ละพื้นที่นั้นจะกำหนดโดยการออกประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นรายจังหวัด เช่น กรณีจังหวัดชุมพร ก็จะมีประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในพื้นที่จังหวัดชุมพร ซึ่งประกาศนี้จะใช้บังคับในเขตพื้นที่จังหวัดชุมพร ยกเว้นบริเวณที่อยู่ในเขตผังเมืองรวมหรือเคยมีการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว<sup>31</sup> อันเป็นการขยายพื้นที่ควบคุมการก่อสร้างให้ครอบคลุมทุกพื้นที่นอกจากบริเวณที่ใช้บังคับผังเมืองรวม

ในประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองดังกล่าว จะมีการกำหนดนิยามของอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่ง และกำหนดให้อาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่งดังกล่าวซึ่งมีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันตั้งแต่ 500 ตารางเมตร ขึ้นไปไม่สามารถสร้างได้ในเขตประกาศดังกล่าว อย่างไรก็ตามเนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นจะต้องมีกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ซึ่งจะต้องไม่เกิน 5 ปี ตามมาตรา 14(4)<sup>32</sup> แห่ง

<sup>30</sup> สัมภาษณ์ สรยุทธ สุวรรณผล, 19 พฤษภาคม 2552.

<sup>31</sup> โปรดดูภาคผนวก ค

<sup>32</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า “ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะไว้ก็ได้ ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(4) กำหนดเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องไม่เกินห้าปี

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ 72 จังหวัด พ.ศ. 2549 ได้กำหนดระยะเวลาบังคับใช้ไว้เป็นระยะเวลา 3 ปี ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้หมดระยะเวลาบังคับใช้ในวันที่ 29 สิงหาคม 2552 ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองดังกล่าวซึ่งอาศัยอำนาจจากพระราชกฤษฎีกาก็จะหมดอายุไปด้วย เป็นต้น

การการก่อสร้างห้างเพื่อประกอบกิจการค้าปลีกค้าส่งโดยขัดกับเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองดังกล่าวข้างต้นสามารถทำได้ 2 กรณีคือ<sup>33</sup>

(1) รอช่วงเวลาการบังคับใช้ของพระราชกฤษฎีกาหมดลงและอยู่ในระหว่างการออกพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยังถือว่าไม่มีการบังคับใช้กฎหมายผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกค้าส่งจึงสามารถในช่วงเวลานี้ก่อสร้างห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ได้โดยไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของประกาศดังกล่าว ซึ่งจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง<sup>34</sup> ระยะเวลาในการออกพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่จะใช้เวลาประมาณ 2 เดือน ในกรณีที่มีการเตรียมออกประกาศใหม่อยู่แล้วก่อนระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมหมดลง และยังคงมีการออกประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นรายจังหวัดอีกจึงสามารถใช้บังคับได้ในจังหวัดนั้นๆ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ 72 จังหวัด พ.ศ. 2549 ซึ่งได้สิ้นระยะเวลาบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2552 แต่พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ 72 จังหวัด พ.ศ. 2552 ได้ประกาศให้มีผลใช้บังคับได้ทันทีตั้งแต่วันที่ 30 สิงหาคม 2552 อันแสดงให้เห็นถึงการเตรียมการและความใส่ใจของกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นอย่างดี ซึ่งอาจเป็นเพราะช่องว่างระยะเวลาก่อนการบังคับใช้ของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ 72 จังหวัด พ.ศ. 2549 ได้มีการขยายสาขาของห้างค้าปลีกขนาดใหญ่เป็นจำนวนมากและนับว่ามากที่สุดเมื่อเทียบกับการหลบเลี่ยงมาตรการบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองในกรณีอื่น<sup>35</sup>

(2) กรณีที่อยู่ในช่วงระยะเวลาบังคับประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฯ ซึ่งออกตามพระราชกฤษฎีกาฯ ผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกสมัยใหม่จะดำเนินการให้มีการแก้ประกาศกรมโยธา

<sup>33</sup> สัมภาษณ์ ทรายุทธ สุวรรณผล, 19 พฤษภาคม 2552.

<sup>34</sup> คุณสิทธิศักดิ์ วัฒนุชเชื้อ นิตกร 8 ว กองนิติการ กรมโยธาธิการและผังเมือง

<sup>35</sup> สัมภาษณ์ สมศักดิ์ เกียรติชัยลักษณ์, 27 มกราคม 2554.



การและผังเมือง<sup>36</sup> โดยจะดำเนินการคล้ายกับกรณีขอให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 คือ การจัดให้มีการประชุมประชาชนเพื่อส่งความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อส่งต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติและส่งต่อไปยังคณะกรรมการผังเมืองเพื่อความเห็นชอบ และเมื่อได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองในฐานะเจ้าพนักงานการผัง<sup>37</sup> แล้วก็สามารถแก้ไขประกาศดังกล่าวได้ ซึ่งในทางปฏิบัติอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองในฐานะเจ้าพนักงานการผังจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการในส่วนนี้แทน

---

<sup>36</sup> สัมภาษณ์ ศรยุทธ สุวรรณผล, 19 พฤษภาคม 2552.

<sup>37</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

## บทที่ 4 กรณีศึกษา

### 4.1 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างแมคโคร จังหวัดชุมพร<sup>1</sup>

การขออนุญาตก่อสร้างห้างแมคโครจังหวัดชุมพร ได้ขออนุญาตก่อสร้างในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ในพื้นที่ ตำบลวังไผ่ อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร

#### 4.1.1 เงื่อนไขของกฎหมาย

(1) กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมซึ่งใช้บังคับในพื้นที่ซึ่งขออนุญาตก่อสร้าง คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 393 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518<sup>2</sup> ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้ได้สิ้นสุดระยะเวลาบังคับใช้ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 ตามกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งต่อมาได้มีการต่ออายุกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวออกไปอีก 2 ครั้ง ครั้งละ 1 ปี ตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 26 อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงฉบับนี้ได้สิ้นสุดระยะเวลาบังคับใช้หลังจากต่อระยะเวลาบังคับใช้ครั้งที่ 2 ใน วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2547 และยังไม่มีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับใหม่ออกมา ดังนั้นในช่วงเวลาที่ขออนุญาตก่อสร้างห้างนั้น จึงถือว่าไม่มีการบังคับใช้ผังเมืองรวมแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าขณะยื่นขออนุญาตก่อสร้างนั้นจะไม่มีผังเมืองรวมบังคับใช้ แต่ผู้ขออนุญาตก็จะดูข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับเดิมและอยู่ในย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวมฉบับเดิม เนื่องจากเกรงว่าในระหว่างที่ยื่นขอใบอนุญาตและยังไม่ได้รับใบอนุญาตนั้น อาจมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับใหม่ออกมาใช้บังคับได้

(2) กฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ซึ่งในบังคับในพื้นที่ที่ขออนุญาต คือ กฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลนาชะ

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ สรยุทธ สุวรรณผล, 19 พฤษภาคม 2552.

<sup>2</sup> โปรดดูภาคผนวก ก

อั้ง ตำบลบางลึก ตำบลวังไผ่ ตำบลนาทุ่ง ตำบลท่าตะเภา ตำบลบ้านนา ตำบลตากแดด ตำบลขุนกระทิง ตำบลท่ายาง ตำบลบางหมาก ตำบลปากน้ำ และตำบลหาดทรายรี อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร พ.ศ. 2547<sup>3</sup> ดังนั้นเงื่อนไขการก่อสร้างจะต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เว้นแต่จะมีการออกข้อบัญญัติเทศบาล เทศบาลตำบลวังไผ่ อันเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลที่มีอำนาจก็คือเทศบาลตำบลวังไผ่เนื่องจากบริเวณที่จะก่อสร้างอยู่ในเขตอำนาจ ให้ชัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ตามที่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 10 (2) ได้ให้อำนาจไว้

กฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลนาชะอัง ตำบลบางลึก ตำบลวังไผ่ ตำบลนาทุ่ง ตำบลท่าตะเภา ตำบลบ้านนา ตำบลตากแดด ตำบลขุนกระทิง ตำบลท่ายาง ตำบลบางหมาก ตำบลปากน้ำ และตำบลหาดทรายรี อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร พ.ศ. 2547 ได้แบ่งพื้นที่เป็นบริเวณที่ 1 และ บริเวณที่ 2 โดยกำหนดให้พื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลวังไผ่ซึ่งเป็นที่ซึ่งจะขออนุญาตก่อสร้างห้างต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังนี้

(1) ภายในบริเวณที่ 1 ห้ามบุคคลใดก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป

(2) ภายในบริเวณที่ 2 ห้ามบุคคลใดก่อสร้างอาคารดังต่อไปนี้

(ก) อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังเกิน 500 ตารางเมตร

(ข) อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังตั้งแต่ 300 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 500 ตารางเมตร เว้นแต่อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งนั้นเป็นไปตามข้อกำหนดดังต่อไปนี้

1. ที่ดินแปลงที่ตั้งอาคารจะต้องอยู่ติดถนนสาธารณะที่มีช่องทางจราจรไม่น้อยกว่า 4 ช่องทาง หรือไม่ขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า 20 เมตร และจะต้องบรรจบกับถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางเท่ากันหรือมากกว่า

2. แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 100 เมตร

3. มีพื้นที่ว่างไม่น้อยกว่า 70 ใน 100 ส่วนของพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

<sup>3</sup> โปรดดูภาคผนวก ข

4. มีค่าสูงสุดของอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่ที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน 1.5 ต่อ 1
5. มีอัตราส่วนของพื้นที่ว่างที่จัดเป็นสวนหรือบริเวณปลูกต้นไม้ หรือนันทนาการต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20
6. มีที่ว่างด้านหน้าของอาคาร ห่างจากเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 50 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร
7. มีที่ว่างด้านข้างและด้านหลังของอาคารห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 15 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงเขตที่ดินของผู้อื่นหรือริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร
8. อาคารที่มีความสูงเกิน 10 เมตร ต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารศูนย์ราชการหลักของจังหวัดหรืออำเภอ ศาลากลาง โบราณสถาน หรือสถานศึกษา ไม่น้อยกว่า 500 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารที่ขออนุญาตถึงแนวเขตที่ดินของสถานที่ดังกล่าว
9. มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คัน ต่อพื้นที่อาคาร 40 ตารางเมตร เศษของ 40 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 40 ตารางเมตร
10. ที่พักขยะมูลฝอย ต้องมีระยะห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือถนนสาธารณะ ไม่น้อยกว่า 10 เมตร และต้องมีระยะห่างจากสถานที่ประกอบอาหารและสถานที่เก็บอาหาร ไม่น้อยกว่า 4 เมตร และถ้าที่พักมูลฝอยมีขนาดความจุเกิน 3 ลูกบาศก์เมตร ต้องมีระยะห่างจากสถานที่ดังกล่าวไม่น้อยกว่า 10 เมตร และสามารถขนย้ายมูลฝอยได้โดยสะดวก

#### 4.1.2 ข้อเท็จจริงและการดำเนินการ<sup>4</sup>

เนื่องจากมีข้อจำกัดตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวไว้ในข้อ 4.1.1 (2) ในบริเวณพื้นที่ที่ต้องการจะสร้างห้าง แต่เนื่องจากผู้ประกอบการต้องการจะก่อสร้างห้างซึ่งมีขนาดเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายกระทรวงดังกล่าว ดังนั้นจึงดำเนินการโดยการขอให้เทศบาลตำบลวังไผ่ออกเทศบัญญัติโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 10 (2) ได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น เทศบาลตำบลวังไผ่จึงได้จัดให้มีการประชาพิจารณ์เพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ว่า ต้องการให้มีห้างมาตั้งในพื้นที่ของตนหรือไม่

<sup>4</sup> สัมภาษณ์ สรยุทธ สุวรรณผล, 19 พฤษภาคม 2552.

หลังจากสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและมีผลสำรวจออกมาว่าประชาชนในพื้นที่ที่ต้องการให้มีห้างขนาดใหญ่ในพื้นที่ของตนแล้ว ทางเทศบาลตำบลวังไผ่จึงได้ทำการร่างเทศบัญญัติ เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด บางประเภทในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลวังไผ่ อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร เพื่อให้สามารถก่อสร้างห้างขนาดใหญ่ในบริเวณดังกล่าวได้ โดยได้ส่งร่างไปยังสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เพื่อส่งต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพร และผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ไปยังคณะกรรมการควบคุมอาคารเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อคณะกรรมการควบคุมอาคารได้ให้ความเห็นชอบแล้วจึงเสนอเรื่องไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ได้อนุมัติเทศบัญญัติดังกล่าว ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2551 โดยเทศบัญญัติเทศบาลตำบลวังไผ่ เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดบางประเภทในพื้นที่บางส่วนในท้องที่เทศบาลตำบลวังไผ่ อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร พ.ศ. 2551<sup>5</sup> ได้กำหนดพื้นที่บริเวณซึ่งจะก่อสร้างให้สามารถสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติ กล่าวคือ ห้ามก่อสร้างอาคารดังต่อไปนี้ คือ

(1) อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังเกิน 9,000 ตารางเมตร

(2) อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังตั้งแต่ 300 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 9,000 ตารางเมตร เว้นแต่อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งนั้นเป็นไปตามข้อกำหนดดังต่อไปนี้

1. แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 150 เมตร

2. เป็นไปตามข้อ 2(2)(ข) 1. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. และ 10 แห่งกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลนาชะอัง ตำบลบางลึก ตำบลวังไผ่ ตำบลนาทุ่ง ตำบลท่าตะเภา ตำบลบ้านนา ตำบลตากแดด ตำบลขุนกระโทก ตำบลท่ายาง ตำบลบางหมาก ตำบลปากน้ำ และตำบลหาดทรายรี อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร พ.ศ. 2547

ดังนั้น เมื่อได้มีการออกเทศบัญญัติเทศบาลตำบลวังไผ่ ในเรื่องดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ผู้ประกอบการก็สามารถก่อสร้างห้างโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขของเทศบัญญัติดังกล่าว โดยที่จากเดิมเงื่อนไขตามกฎกระทรวงฯ กำหนดให้อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งสร้างได้ในขนาดไม่

<sup>5</sup> โปรดดูภาคผนวก ง

เกิน 300 และ 500 เปลี่ยนมาเป็น สามารถสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งสร้างได้ ในขนาดไม่เกิน 9,000 ตารางเมตร และเงื่อนไขตามกฎหมายกระทรวงฯ ข้อ 2(2)(ข) 2. ซึ่งเดิมกำหนดให้ อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งซึ่งมีขนาดตั้งแต่ 300 ตารางเมตร ถึง 500 ตารางเมตร ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขคือ แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 100 เมตร แต่เงื่อนไขตามเทศบัญญัติเทศบาลฯ ข้อ 5 (2) (ข) 1. ได้กำหนดเงื่อนไขให้ อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังตั้งแต่ 300 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 9,000 ตารางเมตร ต้องปฏิบัติ คือ แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 150 เมตร ส่วนเงื่อนไขอื่นๆยังคงเป็นไปตามกฎหมายกระทรวงฯ ซึ่งผู้ประกอบการก็ได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งกับทางเทศบาลตำบลวังไผ่ โดยปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ของเทศบัญญัติดังกล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตามข้อสังเกตว่า การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายตามมาตรา 10(2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารนั้น ไม่ได้มีแนวทางว่ากรณีใดๆ เป็นความจำเป็น กรณีอย่างไรถึงว่ามีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นหรือการจัดให้มีการรับฟังความเห็นของประชาชนในพื้นที่ควรมีหลักเกณฑ์การรับฟังอย่างไร

#### 4.2 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างแมคโคร จังหวัดศรีสะเกษ<sup>6</sup>

การขออนุญาตก่อสร้างห้างแมคโครในจังหวัดศรีสะเกษนั้นได้ยื่นขออนุญาตในช่วงประมาณเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2550

##### 4.2.1 เงื่อนไขของกฎหมาย

###### (1) เงื่อนไขตามกฎหมายผังเมือง

เนื่องจากบริเวณซึ่งจะก่อสร้างห้างยังไม่มีกฎหมายกระทรวงฯ ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมดังนั้น ในขณะที่ทำการก่อสร้างจึงไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขในผังเมืองรวมแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่มีการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินเพื่อที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม เมื่อปี 2549 นั้น แต่เนื่องจากประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดศรีสะเกษ พ.ศ. 2550 ซึ่งอาศัยอำนาจจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้ในพื้นที่จังหวัดศรีสะเกษเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2550 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 21 มิถุนายน

<sup>6</sup> สัมภาษณ์ สรยุทธ สุวรรณผล, 19 พฤษภาคม 2552.

พ.ศ. 2550 นั้น จึงไม่มีผลย้อนหลังมาใช้บังคับกับการก่อสร้างของห้างซึ่งได้เริ่มก่อสร้างมาแล้ว ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2550 ประกอบกับพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินเพื่อที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวมฉบับเดิมก็หมดระยะเวลาการบังคับใช้ไปแล้ว ดังนั้น ในการก่อสร้างห้างดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้กฎหมายผังเมืองแต่อย่างใด ไม่ว่าจะ เป็นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินเพื่อที่จะทำการสำรวจเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม

(2) เงื่อนไขตามกฎหมายควบคุมอาคาร

ในขณะที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างนั้นยังไม่มี การออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม หรือเคยมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในพื้นที่ที่จะก่อสร้างห้าง ประกอบกับบริเวณดังกล่าวก็ยังไม่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดังนั้นการก่อสร้างใดๆ ในบริเวณดังกล่าวจึงไม่ต้องปฏิบัติหรือยื่นขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแต่อย่างใด ทั้งนี้ตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522<sup>7</sup>

อย่างไรก็ดี ทางผู้ประกอบการเห็นว่าการก่อสร้างห้างขนาดใหญ่ ซึ่งในขณะที่เปิดทำการ จะมีพนักงานและลูกค้าจำนวนมาก น่าจะเข้าข่ายนิยามของอาคารชุมนุมคน<sup>8</sup> ซึ่งเป็นกรณีลักษณะของอาคารซึ่งจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่ว่าจะในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวจะมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือไม่ก็ตาม<sup>9</sup>

<sup>7</sup> มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะใช้บังคับในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

“สำหรับเขตท้องที่ได้มีการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือเขตท้องที่ได้เคยมีการประกาศดังกล่าว ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับตามเขตของผังเมืองร่วมนั้น โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

สำหรับอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคนและโรงแรมรสป ให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้บังคับไม่ว่าท้องที่ที่อาคารนั้นตั้งอยู่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ก็ตาม”

<sup>8</sup> “อาคารชุมนุมคน” หมายความว่า อาคารหรือส่วนใดของอาคารที่บุคคลอาจเข้าไปภายในเพื่อประโยชน์ในการชุมนุมคนที่มีพื้นที่ตั้งแต่หนึ่งพันตารางเมตรขึ้นไป หรือชุมนุมคนได้ตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป

<sup>9</sup> มาตรา 2 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

#### 4.2.2 ข้อเท็จจริงและการดำเนินการ<sup>10</sup>

เนื่องจากทางผู้ประกอบการเห็นว่าการก่อสร้างห้างขนาดใหญ่ ซึ่งในขณะที่เปิดทำการจะมีพนักงานและลูกค้าจำนวนมาก น่าจะเข้าชื้อนิยามของอาคารชุมนุมคน ซึ่งเป็นกรณีลักษณะของอาคารซึ่งจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงได้แจ้งการก่อสร้าง<sup>11</sup>ไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ ซึ่งเป็นการก่อสร้างอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาต ตามมาตรา 39 ทวิ<sup>12</sup> ซึ่งเมื่อได้แจ้งการก่อสร้างดังกล่าวไปยัง องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ โดยเข้าเงื่อนไข

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ สรยุทธ สุวรรณผล, 19 พฤษภาคม 2552.

<sup>11</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า “ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ”

การขออนุญาตก่อสร้างต่อหน่วยงานส่วนท้องถิ่นจึงสามารถทำได้ 2 กรณีคือ ยื่นคำขอรับใบอนุญาต และดำเนินการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ

<sup>12</sup> มาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาต

จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ โดยการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด พร้อมทั้งแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสารดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมประเภทวุฒิสถาปนิกตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา 49 ทวิ

(ข) ชื่อของผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทวุฒิศวกรตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา 49 ทวิ

(ค) ชื่อของผู้ควบคุมงาน ซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม และเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม และจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับการแจ้งเวียนชื่อตามมาตรา 49 ทวิ

(ง) สำเนาใบอนุญาตของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค)

(จ) หนังสือรับรองของบุคคลตาม (ก) (ข) และ (ค) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคาร เป็นผู้ออกแบบและคำนวณอาคาร หรือจะเป็นผู้ควบคุมงาน แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งรับรองว่าการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้น ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องทุกประการ

(ฉ) แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณของอาคาร



ตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว ทางองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์จึงได้ออกใบรับแจ้งให้เพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งดังกล่าว ซึ่งเมื่อได้รับใบรับแจ้งแล้วก็สามารถดำเนินการก่อสร้างได้เช่นเดียวกับกรณียื่นคำขอใบอนุญาต

ต่อมามีการร้องเรียนจากกลุ่มคนซึ่งไม่เห็นด้วยกับการสร้างห้างในบริเวณดังกล่าวและมีหนังสือจากกรมโยธาธิการและผังเมืองมายังองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ให้พิจารณาเพิกถอนใบรับแจ้งด้วยเหตุผลว่า บริเวณที่ก่อสร้างไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และห้างที่จะก่อสร้างก็ไม่ใช่กรณีของอาคารชุมนุมคนซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 อีกด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์จึงไม่มีอำนาจออกใบรับแจ้ง ซึ่งการเพิกถอนใบรับแจ้งนั้นแม้จะไม่มีผลให้ผู้ประกอบการไม่สามารถก่อสร้างได้ เนื่องจากการเพิกถอนใบรับแจ้งก็จะมีผลให้สามารถก่อสร้างได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขใดๆ ของกฎหมายควบคุมอาคารเลย แต่ก็อาจทำให้ผู้ประกอบการมีความเสี่ยงในกรณีที่มีการฟ้องร้องและศาลเห็นว่าต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

อย่างไรก็ดี เนื่องจาก องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ เห็นว่าการรับแจ้งและออกใบรับแจ้ง การก่อสร้างเป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ และเนื่องจากทางผู้ประกอบการเองก็ไม่ได้ปฏิบัติผิดเงื่อนไขตามกฎหมายอันเป็นเหตุให้เพิกถอนใบรับแจ้ง ประกอบกับหนังสือของกรมโยธาธิการและผังเมือง ก็เป็นเพียงความเห็นมิใช่คำสั่งทางปกครอง องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์จึงพิจารณาไม่เพิกถอนใบรับแจ้งซึ่งได้ออกให้แก่ผู้ประกอบการไปแล้ว

ที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายซึ่งมีคำรับรองของบุคคลตาม (ก) และ (ข) ว่าตนเป็นผู้ออกแบบอาคารและเป็นผู้ออกแบบและคำนวณอาคารนั้น

(ข) วันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการดำเนินการดังกล่าว

(2) ชำระค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร ในกรณีที่เป็นการแจ้งการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร

ถ้าผู้แจ้งได้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่งครบถ้วนแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้นภายในวันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งเริ่มต้น ดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบแจ้ง

### 4.3 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างเทศโกลด์ัส สาขากันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ<sup>13</sup>

#### 4.3.1 เงื่อนไขของกฎหมาย

เนื่องจากบริเวณพื้นที่ซึ่งขออนุญาตก่อสร้างเป็นบริเวณซึ่งมิได้มีประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือเคยมีประกาศดังกล่าว จึงเป็นบริเวณซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดศรีสะเกษ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไข เกี่ยวกับอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่งไว้ดังนี้ คือ

.....ข้อ 4 การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวันตั้งแต่ 400 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 800 ตารางเมตร ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินแปลงที่ตั้งอาคารจะต้องอยู่ติดถนนสาธารณะที่มีช่องทางจราจรไม่น้อยกว่า 4 ช่องทางหรือมีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า 20 เมตร และจะต้องบรรจบกับถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางที่เท่ากันหรือมากกว่า

(2) แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยก ที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 100 เมตร

(3) มีอัตราส่วนของพื้นที่อาคารคลุมดินต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน 0.3

(4) มีอัตราส่วนของพื้นที่ใช้สอยรวมของอาคารต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน 1.5

(5) มีอัตราส่วนของพื้นที่ว่างที่จัดให้เป็นสวน หรือบริเวณปลูกต้นไม้ หรือการนันทนาการต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

(6) มีที่ว่างด้านหน้าของอาคาร ห่างจากเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 50 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

(7) มีที่ว่างด้านข้างและด้านหลังของอาคาร ห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 15 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงเขตที่ดินของผู้อื่นหรือริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

(8) อาคารที่มีความสูงเกิน 10 เมตร ต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคาร

<sup>13</sup> คำสั่งศาลปกครองนครราชสีมา คดีหมายเลขแดงที่ 264/2550 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 867/2550

ศูนย์ราชการหลักของจังหวัดหรืออำเภอ ศาลากลาง โบราณสถาน สถานศึกษา ไม่น้อยกว่า 500 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารที่ขออนุญาตถึงแนวเขตที่ดินของสถานที่ดังกล่าว

(9) มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คัน ต่อพื้นที่อาคาร 20 ตารางเมตร เศษของ 20 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 20 ตารางเมตร

(10) ที่พักมูลฝอยต้องมีระยะห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 10 เมตรและต้องมีระยะห่างจากสถานที่ประกอบอาหารและสถานที่เก็บอาหารไม่น้อยกว่า 4 เมตร แต่ถ้าที่พักมูลฝอยมีขนาดความจุเกิน 3 ลูกบาศก์เมตร ต้องมีระยะห่างจากสถานที่ดังกล่าวไม่น้อยกว่า 10 เมตรและสามารถขนย้ายมูลฝอยได้โดยสะดวก

ข้อ 5 การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้เป็นอาคาร

พาณิชยกรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน เกินกว่า 800 ตารางเมตร ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินแปลงที่ตั้งอาคารจะต้องอยู่ติดทางหลวงแผ่นดินหรือถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า 40 เมตร

(2) แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ตั้งอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 500 เมตร และมีทางคู่ขนานกับถนนสาธารณะเชื่อมต่อกับทางเข้าออกของรถยนต์

(3) มีอัตราส่วนของพื้นที่อาคารคลุมดินต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน 0.2

(4) มีอัตราส่วนของพื้นที่ใช้สอยรวมของอาคารต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน 1.5

(5) มีอัตราส่วนของพื้นที่ว่างที่จัดให้เป็นสวน หรือบริเวณปลูกต้นไม้ หรือการนันทนาการต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

(6) มีที่ว่างด้านหน้าของอาคาร ห่างจากเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 75 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

(7) มีที่ว่างด้านข้างและด้านหลังของอาคารห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 20 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงเขตที่ดินของผู้อื่นหรือริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

(8) อาคารที่มีความสูงเกิน 10 เมตร ต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคาร ศูนย์ราชการหลักของจังหวัดหรืออำเภอ ศาลากลาง โบราณสถาน สถานศึกษา ไม่น้อยกว่า 500 เมตรโดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารที่ขออนุญาตถึงแนวเขตที่ดินของสถานที่ดังกล่าว

(9) มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คัน ต่อพื้นที่อาคาร 40 ตารางเมตร เศษของ 40 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 40 ตารางเมตร

(10) ที่พักมูลฝอย ต้องมีระยะห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 10 เมตรและต้องมีระยะห่างจากสถานที่ประกอบอาหารและสถานที่เก็บอาหารไม่น้อยกว่า 4 เมตร แต่ถ้าที่พักมูลฝอยมีขนาดความจุเกิน 3 ลูกบาศก์เมตร ต้องมีระยะห่างจากสถานที่ดังกล่าวไม่น้อยกว่า 10 เมตรและสามารถขนย้ายมูลฝอยได้โดยสะดวก

#### 4.3.2 ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย

บริษัท เอก - ชัย ดิสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด ได้ยื่นแบบแจ้งการก่อสร้างตาม ม.39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2550 ขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง พื้นที่ 7,925 ตารางเมตร โดยยังไม่ได้เริ่มการก่อสร้างทันทีหลังจากแจ้งการก่อสร้างดังกล่าว

ต่อมาเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2550 ได้มีประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดศรีสะเกษ พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับ และจากการให้ข้อมูลของกลุ่มผู้คัดค้านการก่อสร้างห้างเทสโก้ โลตัสได้ทำการถ้อยคำขอขออนุญาตก่อสร้างเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2550 ปรากฏว่ายังไม่มีการเริ่มการก่อสร้างแต่อย่างใด มีเพียงการปรับพื้นที่เท่านั้น ซึ่งมีผลให้การก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดศรีสะเกษ พ.ศ. 2550 ซึ่งการก่อสร้างอาคารขนาดซึ่งเกิน 800 ตารางเมตรจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนั้นยังเป็นหน้าที่ของทางเทศบาลที่อนุญาตจะต้องออกคำสั่งระงับการก่อสร้างและทักท้วงให้ผู้แจ้งแก้แบบให้เป็นไปตามที่ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนด โดยตามหลักฐานของผู้คัดค้านซึ่งเป็นภาพถ่าย เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2550 ทางเทสโก้ โลตัสได้เริ่มมีการนำเครื่องจักรเข้ามาทำการตอกเสาเข็ม การก่อสร้างจริงจึงน่าจะเริ่มเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2550

ต่อมาเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2550 นายชัยชาญ ฝอยทองกับพวกรวมสิบสามคน ได้ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลปกครองนครราชสีมา เพื่อให้ศาลเพิกถอนคำสั่งอนุญาตของเทศบาล และคุ้มครองฉุกเฉินให้ระงับการก่อสร้าง โดยฟ้องนายเทศมนตรีเมืองกันทรลักษ์ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และบริษัทเอก - ชัย ดิสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยในชั้นไต่สวนเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2550 ทางตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยอมรับว่าหลักฐานภาพถ่ายของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ก่อสร้างเป็นภาพถ่ายจริง และเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2550 ยัง

มิได้มีการเริ่มการก่อสร้างแต่อย่างใด โดยยังปรากฏข้อเท็จจริงในชั้นไต่สวนต่อไปว่า ตัวแทนกลุ่มผู้ประกอบการค้าปลีกคนไทยได้ยื่นข้อเรียกร้องผ่านกระทรวงพาณิชย์และได้มีการบันทึกข้อตกลงร่วมกัน เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2550 ณ ทำเนียบรัฐบาลระหว่างผู้ประกอบการค้าปลีกค้าส่งคนไทย กระทรวงมหาดไทยโยพลตำรวจโท ธีรวุฒิ บุตรศรีภูมิ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์โดยนางอรนุช ไอสถานนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนกรมการค้าภายใน โดยให้มีการตรวจสอบการก่อสร้างและการอนุญาตก่อสร้างอาคารประกอบกิจการค้าปลีกค้าส่งขนาดใหญ่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากพบว่า ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองจะสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างทันที และเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2550 ที่ โรงแรมเกษศิริ อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ ได้มีการทำบันทึกการตรวจสอบร่วมกันระหว่างตัวแทนกลุ่มผู้ประกอบการค้าปลีกค้าส่งคนไทย ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง เทศบาลเมืองกันทรลักษ์ แต่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนจากเทศบาลเมืองกันทรลักษ์ไม่ยอมลงลายมือชื่อในการตรวจสอบหลักฐานการอนุญาตและหลักฐานอื่นๆ ในการก่อสร้างและการอนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์ กรรมค้าปลีกค้าส่งขนาดใหญ่ ซึ่งพบว่า มีข้อบกพร่องเนื่องจากขาดความชัดเจนในส่วน ของหลักฐานในการอนุญาตการก่อสร้างอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายผังเมือง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องจริง ทางกรมโยธาธิการและผังเมืองจะสั่งเป็นหนังสือให้เทศบาลเมืองกันทรลักษ์ ออกคำสั่งระงับการก่อสร้างโดยทันที แต่เนื่องจากคดีอยู่ในระหว่างพิจารณาคดีของศาล จึงไม่มีการสั่งการตามคำสั่งของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าว การไต่สวนยังปรากฏข้อเท็จจริงต่อไปว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ยื่นคำร้องขอสร้างอาคารพาณิชย์ ตามคำขอลงวันที่ 22 มกราคม 2550 แต่ยังไม่มีการออกใบรับแจ้ง หลังจากนั้น วันที่ 30 มกราคม 2550 สภาเทศบาลเมืองกันทรลักษ์ได้มีมติไม่เห็นชอบให้คณะผู้บริหารเทศบาลเมืองกันทรลักษ์อนุญาตก่อสร้างห้างเทสโก้ โลตัส ด้วยคะแนน 12 เสียง และไม่มีผู้เห็นชอบให้อนุญาตก่อสร้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบรับหนังสือแจ้งการก่อสร้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2550 จึงเป็นการฝ่าฝืนมติของสภาเทศบาลเมืองกันทรลักษ์ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็กล่าวอ้างว่าเทศบาลเมืองกันทรลักษ์มอบให้กองวิชาการและแผนงานไปสอบถามความคิดเห็นของชาวบ้าน 20 ชุมชน ร้อยละ 83.43 ของผู้ตอบแบบสอบถามเห็นชอบให้สร้างห้างเทสโก้ โลตัส และในการออกใบรับหนังสือแจ้งการก่อสร้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 39 ทวิแล้ว

อย่างไรก็ดีศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้ว เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคนจะอ้างว่ามีร้านค้าสถานประกอบการอยู่ในเขตเทศบาลเมืองกันทรลักษ์และอยู่ในรัศมีไม่เกิน 800 เมตร จาก

สถานที่ก่อสร้างอาคาร แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคนเองก็ชี้แจงว่าไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออาคารสิ่งปลูกสร้างหรือสถานประกอบการใดๆ อยู่ใกล้ชิดหรือติดกับอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่กำลังก่อสร้าง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคน จึงไม่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคนอ้างว่าได้รับความเสียหายทางการค้า ก็เป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการบังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่เป็นข้ออ้างที่เกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจ ที่หากฝ่ายบริหารเห็นว่ามีความกระทบก็อาจจะแก้ไข ปัญหา โดยอาจดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมาย กฎ หรือระเบียบมาใช้บังคับคุ้มครอง ดังนั้น จึงไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะฟ้องคดีโดยอาศัยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคนได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องออกมาใช้บังคับหรือจำกัดสิทธิในทางการค้าห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการขยายธุรกิจลักษณะเช่นนี้ ทั้งประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองก็เป็นประกาศที่ออกมาใช้บังคับภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกใบรับแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทราบโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ก่อนแล้ว เหตุที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคนอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจึงเป็นการอ้างที่ยังห่างไกลจากความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคนจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น ที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้นชอบแล้ว จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

คดีนี้แม้เทศบาลกันทรลักษ์จะออกใบรับแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ โดยชอบด้วยกฎหมาย ขณะออกใบรับแจ้งแล้ว แต่เมื่อมีประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฯ ฉบับใหม่ออกมาแล้วควรต้องมีการตรวจสอบว่าผู้แจ้งได้เริ่มการก่อสร้างแล้วหรือไม่ หากยังไม่เริ่มการก่อสร้างต้องอยู่ภายใต้บังคับของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฯ ดังกล่าว อันเป็นหน้าที่ของเทศบาลฯ ที่จะแจ้งให้ผู้แจ้งการก่อสร้างปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศฉบับใหม่ และมีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งว่าการอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือไม่ เป็นอำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมโยธาธิการและผังเมือง ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งให้ระงับการอนุญาตได้

#### 4.4 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างคาร์ฟูร์ เขตสายไหม กรุงเทพมหานคร<sup>14</sup>

##### 4.4.1 เงื่อนไขของกฎหมาย

บริเวณซึ่งบริษัทเซ็นคาร์ จำกัด หรือห้างคาร์ฟูร์ ได้ขออนุญาตก่อสร้าง ได้อยู่ภายใต้ข้อบังคับของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนของท้องที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไข เกี่ยวกับอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่งไว้ดังนี้ คือ

...ข้อ 4 ให้กำหนดพื้นที่บางส่วนของท้องที่กรุงเทพมหานคร ภายในบริเวณแนวเขตตามแผนที่ท้ายข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้ เป็นบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารบางชนิดและบางประเภทดังต่อไปนี้

(ก) ภายในบริเวณที่ 1 ห้ามบุคคลใดก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง  
 (ข) ภายในบริเวณที่ 2 ห้ามบุคคลใดก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง เว้นแต่อาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่ 300 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 2,000 ตารางเมตร แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินแปลงที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารจะต้องอยู่ติดถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า 20 เมตร และจะต้องบรรจบกับถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางที่เท่ากันหรือมากกว่า

(2) แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ตั้งอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางตั้งแต่ 12 เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 100 เมตร

(3) มีที่ว่างด้านหน้าอาคารห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 30 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงเขตที่ดินของผู้อื่นหรือริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคาร

(4) มีที่ว่างด้านข้างและด้านหลังของอาคารห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 6 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงเขตที่ดินของผู้อื่นหรือริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคาร

(5) มีที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคาร โดยมีพื้นที่ที่จัดเป็นสวนหรือปลูกต้นไม้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ว่าง

<sup>14</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 715/2552

(6) ต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งศาสนสถาน โบราณสถาน สถานศึกษา หรือโรงพยาบาล ไม่น้อยกว่า 500 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารถึงแนวเขตที่ดินของสถานที่ดังกล่าว

(7) ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำ

(8) ต้องมีแผนผังการจัดการจราจรและแนวทางแก้ไขผลกระทบด้านการจราจรที่ได้รับความเห็นชอบจากกรุงเทพมหานคร กรณีมีที่จอดรถยนต์ตั้งแต่ 100 คันขึ้นไป

(9) ต้องมีหนังสือเห็นชอบในหลักการให้ลดระดับคันหินทางเท้าและทำทางเชื่อมในที่สาธารณะจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(10) ต้องมีใบอนุญาตให้สร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง เพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น

(ค) ภายในบริเวณที่ 3 ห้ามบุคคลใดก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง เว้นแต่อาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่ 300 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 1,000 ตารางเมตร แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินแปลงที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารจะต้องอยู่ติดถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า 30 เมตร และจะต้องบรรจบกับถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางที่เท่ากันหรือมากกว่า

(2) แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางตั้งแต่ 12 เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 200 เมตร

(3) มีที่ว่างด้านหน้าอาคารห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 50 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงเขตที่ดินของผู้อื่นหรือริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคาร

(4) มีที่ว่างด้านข้างและด้านหลังของอาคารห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 6 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงเขตที่ดินของผู้อื่นหรือริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคาร

(5) มีที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคาร โดยมีพื้นที่ที่จัดเป็นสวนหรือปลูกต้นไม้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ว่าง

(6) ต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งศาสนสถาน โบราณสถาน สถานศึกษา หรือโรงพยาบาล ไม่น้อยกว่า 500 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของแปลงที่ดิน



ที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารถึงแนวเขตที่ดินของสถานที่ดังกล่าว

(7) ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำ

(8) ต้องมีแผนผังการจัดการจราจรและแนวทางแก้ไขผลกระทบด้านการจราจรที่ได้รับความเห็นชอบจากกรุงเทพมหานคร กรณีมีที่จอดรถยนต์ตั้งแต่ 100 คันขึ้นไป

(9) ต้องมีหนังสือเห็นชอบในหลักการให้ลดระดับคันหินทางเท้าและทำทางเชื่อมในที่สาธารณะจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(10) ต้องมีใบอนุญาตให้สร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง เพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น

(ง) ภายในบริเวณที่ 4 ห้ามบุคคลใดก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวันเกิน 4,000 ตารางเมตรขึ้นไป เว้นแต่จะดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อ (ข) (1) ถึง (10)

#### 4.4.2 ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย

บริษัท เซ็นคาร์ จำกัด ได้ยื่นแจ้งการก่อสร้างอาคารตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2551 และได้รับใบรับแจ้งในวันที่ 10 กันยายน 2551 บริษัทเซ็นคาร์ จำกัด จึงได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นห้างสรรพสินค้าคาร์ฟูร์ ต่อมากลุ่มผู้ประกอบการค้าในตลาดดวงศกร เขตสายไหม ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างห้างดังกล่าว เห็นว่าการก่อสร้างอาคาร ได้ก่อสร้างโดยผิดเงื่อนไขของกฎหมายจึงได้ยื่นฟ้องร้องผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงานโยธา และผู้อำนวยการเขตสายไหม ต่อศาลปกครอง โดยอ้างว่า การก่อสร้างอาคารได้ดำเนินการโดยผิดกฎหมาย กล่าวคือ ก่อสร้างอาคารติดถนนสายไหมซึ่งมีขนาดเขตทางไม่ถึง 20 เมตร และถนนสายไหมได้บรรจบกับถนนเลียบคลอง 2 (ซอยพหลโยธิน 54/1) ซึ่งขัดกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางสวนในท้องที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 ข้อ 4 (ข) (1) ที่กำหนดให้ที่ดินที่ตั้งของอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยตั้งแต่ 300 ตารางเมตร ถึง 2,000 ตารางเมตร ต้องอยู่ติดถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า 20 เมตร และต้องบรรจบกับถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางที่เท่ากันหรือมากกว่า ประการต่อมา การก่อสร้างอาคารดังกล่าวขัดต่อข้อ 4 (ข) (7) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าว ที่บังคับให้อาคารดังกล่าวต้องจัดทำรายงานการ

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่อาคารดังกล่าวไม่ได้จัดทำ ประการที่สาม บริษัท เซ็นคาร์ จำกัด ได้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวโดยลดระดับคันหินทางเท้าและทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ ขัดต่อข้อ 4 (ข) (9) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าว ที่กำหนดว่าการลดระดับคันหินทางเท้าและทำทางเชื่อมในที่สาธารณะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ในระหว่างที่มีการดำเนินการดังกล่าว ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด นอกจากนี้ ตามใบรับแจ้งเลขที่ 520/2551 ลงวันที่ 10 กันยายน 2551 คำเตือนข้อที่ 3 ระบุว่าเมื่อสร้างอาคารแล้วเสร็จต้องแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ทราบเพื่อตรวจสอบอาคาร และห้ามมิให้ใช้อาคารดังกล่าวภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับแจ้ง แต่เมื่อสร้างอาคารเสร็จบริษัทได้เข้าใช้อาคารดังกล่าวโดยทันที ซึ่งกลุ่มผู้ประกอบการค้าเขตสายไหม เห็นว่ากรุงเทพมหานครมีหน้าที่ดำเนินการให้บริษัท เซ็นคาร์ จำกัด ปฏิบัติตามกฎหมาย และมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ รวมทั้งต้องสั่งระงับการก่อสร้างและไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้บริษัท เซ็นคาร์ จำกัด กลุ่มผู้ประกอบการค้าเขตสายไหมจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2551 โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาใน 4 ประเด็น คือ ประเด็นแรกให้กรุงเทพมหานครมีคำสั่งห้ามใช้อาคารและไม่ออกใบอนุญาตให้ใช้อาคารกับบริษัท เซ็นคาร์ จำกัด ประเด็นที่สองให้กรุงเทพมหานครจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับการเปิดกิจการห้างคาร์ฟูร์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 และมีคำสั่งระงับการก่อสร้างและห้ามดำเนินกิจการ ประเด็นที่สาม ให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตรวจสอบการก่อสร้างอาคารให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยน การใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 ประเด็นสุดท้ายให้กรุงเทพมหานครสำรวจถึงความเหมาะสมและมีคำสั่งให้ห้างคาร์ฟูร์จัดทำแผนการแก้ปัญหาจราจรติดขัดบนถนนสายไหม

ต่อมาเมื่อศาลปกครองกลางได้ตัดสินเป็นคดีหมายเลขแดงที่ 92/2552 โดยพิจารณาโดยอ้าง มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าว เป็นผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา เห็นว่า จากบทบัญญัติดังกล่าว ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการก่อสร้างอาคารพิพาทมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ในลักษณะของการใช้สอยที่ดินของกลุ่มผู้ประกอบการค้าฯ หรืออาคารของกลุ่มผู้ประกอบการค้าฯ อยู่ใกล้ชิดติดกับอาคารพิพาทแต่อย่างใด แต่กลุ่มผู้ประกอบการค้าฯ อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อาคารเพื่อการพาณิชย์อันมีลักษณะเป็นการค้าขาย

แข่งกับกลุ่มผู้ประกอบการค้าฯ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการประกอบอาชีพหาได้เกิดจากการก่อสร้างอาคารแต่อย่างใด กลุ่มผู้ประกอบการค้าฯ จึงไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

กลุ่มผู้ประกอบการค้าฯจึงได้อุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด โดยอ้างว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักโยธา กรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการสำนักงานเขตสายไหม ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้งดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เมื่อประชาชนทั่วไปได้พบเห็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนคนไทยย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการจะฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ดังนั้น เมื่อกลุ่มผู้ประกอบการค้าเขตสายไหมผู้ฟ้องคดีพบเห็นการกระทำความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามย่อมสามารถนำสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ประกอบการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีในการใช้สอยถนนสายไหม มิใช่เฉพาะเรื่องการใช้สอยอาคารเพียงอย่างเดียวแต่รวมทั้งการดำเนินชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครย่อมคุ้มครองประชาชนในบริเวณดังกล่าวและประชาชนคนไทยทุกคนที่มีสิทธิใช้สอยอาคารและถนนสายไหม มิใช่คุ้มครองเฉพาะบุคคลที่อยู่ติดกับอาคารที่ผิดกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติถึงผู้เสียหายที่จะสามารถดำเนินคดีอาญา ย่อมไม่สามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีได้ อีกทั้งตามนัยมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ย่อมมีนัยที่กว้างกว่าผู้เสียหายในคดีอาญา ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยไม่สั่งระงับการก่อสร้างและระงับการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้บริษัท เซ็นคาร์ จำกัด ไม่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์กรณีบริษัท เซ็นคาร์ จำกัด ขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่จะใช้เป็นห้างสรรพสินค้าคาร์ฟูร์ ไม่ดำเนินการให้บริษัท เซ็นคาร์ จำกัด ปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และไม่สำรวจความเหมาะสมและสั่งให้ห้างคาร์ฟูร์จัดทำแผนการแก้ปัญหาจราจรติดขัดบนถนนสายไหม จึงฟ้องคดีและมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีคำสั่งห้ามใช้อาคารและไม่ออกใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารให้บริษัท ให้จัดทำประชา

พิจารณาเกี่ยวกับการเปิดกิจการห้างคาร์ฟูร์ให้ตรวจสอบการก่อสร้างอาคารให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้มีคำสั่งให้ห้างคาร์ฟูร์จัดทำแผนการแก้ปัญหาจราจรติดขัดบนถนนสายใหม่ คดีนี้จึงเป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่ในการสั่งระงับการก่อสร้างและระงับการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้กับบริษัท เซ็นคาร์ จำกัด ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดอ้างว่าได้รับ จะต้องเป็นผลอันเกิดจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่เกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร แต่ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดอ้างว่าได้รับ คือ ความเดือดร้อนหรือเสียหายด้านการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพที่ต้องค้าขายแข่งขันกับนายทุนที่มีเงินมากกว่า ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากการที่บริษัท เซ็นคาร์ จำกัด จะใช้อาคารดังกล่าวประกอบกิจการค้าปลีกค้าส่งขนาดใหญ่ จึงถือว่าความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้รับเป็นผลกระทบจากการประกอบธุรกิจของบริษัท เซ็นคาร์ จำกัด มิได้เป็นผลจากการก่อสร้างอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่จะนำข้อหานี้มาฟ้องคดีต่อศาลได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

ในข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับการเปิดกิจการห้างคาร์ฟูร์ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง บัญญัติว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว วรรคสาม บัญญัติว่า สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตาม

บทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง จากบทบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน ตามมาตรา 67 วรรคสอง ดังกล่าว จะต้องเป็นการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ แต่ในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดมิได้กล่าวอ้างหรือหยิบยกข้อเท็จจริงว่าการก่อสร้างอาคารของบริษัท เซ็นคาร์ จำกัด ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงในด้านต่างๆ ตามเงื่อนไขของกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเพียงแต่กล่าวอ้างว่าจะส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด ซึ่งเป็นผลกระทบเฉพาะของกลุ่มผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดซึ่งประกอบอาชีพค้าขาย ไม่ใช่ผลกระทบด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ และยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นผลกระทบอย่างรุนแรง กรณีดังกล่าวจึงไม่ใช่การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน ตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะนำข้อหานี้มาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้

ในข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการให้บริษัท เซ็นคาร์ จำกัด ปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนของท้องที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้รับ คือ ความเดือดร้อนหรือเสียหายด้านการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพที่ต้องค้าขายแข่งขันกับนายทุนที่มีเงินมากกว่า ซึ่งเป็นผลกระทบจากการประกอบธุรกิจของบริษัท เซ็นคาร์ จำกัด มิได้เป็นผลโดยตรงจากการก่อสร้างอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่จะนำข้อหานี้มาฟ้องต่อศาลได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ในข้อหาสุดท้ายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สำรวจความเหมาะสมและสั่งให้ห้างคาร์ฟูร์จัดทำแผนการแก้ปัญหาจราจรติดขัดบนถนนสายใหม่ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในข้อหานี้เป็นกรณีที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการจัดทำแผนการแก้ปัญหาจราจรติดขัดบนถนนสายใหม่ มิใช่เป็นหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูก

ฟ้องคดีทั้งสามที่ต้องให้ห้างคาร์ฟูร์เป็นผู้จัดทำ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดจึงไม่อาจกล่าวอ้างความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่จะนำข้อหานี้มาฟ้องศาลได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามศาลชั้นต้น

#### 4.5 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างเทศบาล ไลต์ส สาขากำแพงแสน จังหวัดนครปฐม<sup>15</sup>

##### 4.5.1 เงื่อนไขของกฎหมาย

เนื่องจากบริเวณพื้นที่ซึ่งขออนุญาตก่อสร้างเป็นบริเวณซึ่งมิได้มีประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือเคยมีประกาศดังกล่าว จึงเป็นบริเวณซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดนครปฐม พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไข เกี่ยวกับอาคารพาณิชย์กรรมค่าปลีกค่าส่งไว้ดังนี้ คือ

...ข้อ 3 ที่ดินในบริเวณท้องที่ตามข้อ 2 การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้าง ดัดแปลงใช้หรือเปลี่ยนการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค่าปลีกค่าส่ง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป ให้ดำเนินการเป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค่าปลีกค่าส่งได้ตามขนาดและหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ 4 และข้อ 5

ข้อ 4 การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค่าปลีกค่าส่ง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่ 300 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 1,000 ตารางเมตร ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินแปลงที่ตั้งอาคารจะต้องอยู่ติดถนนสาธารณะที่มีช่องทางจราจรไม่น้อยกว่า 4 ช่องทางหรือมีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า 20 เมตร และจะต้องบรรจบกับถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางที่เท่ากันหรือมากกว่า

(2) แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 100 เมตร

(3) มีอัตราส่วนของพื้นที่อาคารคลุมดินต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน 0.3

<sup>1515</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 114/2551

- (4) มีอัตราส่วนของพื้นที่ใช้สอยรวมของอาคารต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน 1.5
- (5) มีอัตราส่วนของพื้นที่ว่างที่จัดให้เป็นสวน หรือบริเวณปลูกต้นไม้ หรือการนันทนาการต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่น้อยกว่าร้อยละ 20
- (6) มีที่ว่างด้านหน้าของอาคาร ห่างจากเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 50 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร
- (7) มีที่ว่างด้านข้างและด้านหลังของอาคาร ห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 15 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงเขตที่ดินของผู้อื่นหรือริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร
- (8) อาคารที่มีความสูงเกิน 10 เมตร ต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคาร ศูนย์ราชการหลักของจังหวัดหรืออำเภอ ศาลากลาง โบราณสถาน สถานศึกษา ไม่น้อยกว่า 300 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารที่ขออนุญาตถึงแนวเขตที่ดินของสถานที่ดังกล่าว
- (9) มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คัน ต่อพื้นที่อาคาร 20 ตารางเมตร เศษของ 20 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 20 ตารางเมตร
- (10) ที่พักผ่อนหย่อนใจ ต้องมีระยะห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 10 เมตรและต้องมีระยะห่างจากสถานที่ประกอบอาหารและสถานที่เก็บอาหารไม่น้อยกว่า 4 เมตร แต่ถ้าที่พักผ่อนหย่อนใจมีขนาดความจุเกิน 3 ลูกบาศก์เมตร ต้องมีระยะห่างจากสถานที่ดังกล่าวไม่น้อยกว่า 10 เมตรและสามารถขนย้ายมูลฝอยได้โดยสะดวก
- ข้อ 5 การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรม ประเภทค้าปลีกค้าส่ง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน เกินกว่า 1,000 ตารางเมตร ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้
- (1) มีระยะห่างจากเขตเทศบาล และเขตผังเมืองรวม ไม่น้อยกว่า 15 กิโลเมตร
  - (2) ที่ดินแปลงที่ตั้งอาคารจะต้องอยู่ติดทางหลวงแผ่นดินหรือถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า 40 เมตร
  - (3) แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 500 เมตร และมีทางคู่ขนานกับถนนสาธารณะเชื่อมต่อกับทางเข้าออกของรถยนต์
  - (4) มีอัตราส่วนของพื้นที่อาคารคลุมดินต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน 0.2
  - (5) มีอัตราส่วนของพื้นที่ใช้สอยรวมของอาคารต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

ไม่เกิน 1.5

- (6) มีอัตราส่วนของพื้นที่ว่างที่จัดให้เป็นสวน หรือบริเวณปลูกต้นไม้ หรือการนันทนาการ ต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่น้อยกว่าร้อยละ 20
- (7) มีที่ว่างด้านหน้าของอาคาร ห่างจากเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 75 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร
- (8) มีที่ว่างด้านข้างและด้านหลังของอาคาร ห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 20 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงเขตที่ดินของผู้อื่นหรือริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร
- (9) อาคารที่มีความสูงเกิน 10 เมตร ต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคาร ศูนย์ราชการหลักของจังหวัดหรืออำเภอ ศาลากลาง โบราณสถาน สถานศึกษา ไม่น้อยกว่า 500 เมตรโดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารที่ขออนุญาตถึงแนวเขตที่ดินของสถานที่ดังกล่าว
- (10) มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คัน ต่อพื้นที่อาคาร 40 ตารางเมตร เศษของ 40 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 40 ตารางเมตร
- (11) ที่พักมูลฝอยต้องมีระยะห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 10 เมตรและต้องมีระยะห่างจากสถานที่ประกอบอาหารและสถานที่เก็บอาหารไม่น้อยกว่า 4 เมตร แต่ถ้าที่พักมูลฝอยมีขนาดความจุเกิน 3 ลูกบาศก์เมตร ต้องมีระยะห่างจากสถานที่ดังกล่าวไม่น้อยกว่า 10 เมตรและสามารถขนย้ายมูลฝอยได้โดยสะดวก

#### 4.5.2 ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย

เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระพังโหม โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระพังโหม ได้อนุญาตให้บริษัท เอก-ชัย ดิสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด ก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่ง ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนให้แก่กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกที่มีสถานที่ประกอบการค้าตั้งอยู่ในเขตตำบลกำแพงแสน อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐมกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกดังกล่าวได้เห็นว่า การอนุญาตขององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระพังโหมเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ทำการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระพังโหม โดยฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระพังโหมและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระพังโหมเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และ 2 ตามลำดับ โดยกล่าวอ้างว่าการอนุญาตดังกล่าวได้ขัดกับหนังสือของส่วนราชการต่างๆ หลายฉบับ กล่าวคือ เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2549 กรมการค้าภายในได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง ขอความร่วมมือดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยผังเมือง และกฎหมายควบคุมอาคาร วันที่ 6 ธันวาคม 2549 กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหนังสือ เลขที่ มท



0710/8688 ถึงอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง ขอความร่วมมือดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร วันที่ 9 มกราคม 2550 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหนังสือเลขที่ มท 0804.5/ว 54 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เรื่อง ขอความร่วมมือดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร วันที่ 9 มกราคม 2550 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือเลขที่ ผร.26/291 แจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า ผู้ประกอบการค้าปลีกดั้งเดิม (โชห่วย) ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการค้าส่งค้าปลีกสมัยใหม่จริงและอยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไขจากภาครัฐ วันที่ 19 มกราคม 2550 กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือเลขที่ มท 0710/ว.220 แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดภูเก็ต) เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัด... (กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเกี่ยวกับอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง) วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2550 กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุดเลขที่ มท.0710/ว 479 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เรื่อง ชะลอการอนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเพื่อขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐมได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นฐ 0020/ว 3101 ถึงนายอำเภอทุกอำเภอ เรื่อง ชะลอการขออนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเพื่อขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ วันที่ 20 มีนาคม 2550 กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0710/ว 945 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง วันที่ 8 พฤษภาคม 2550 มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง พ.ศ. ... ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอและควรมีมาตรการเร่งด่วนในการชะลอหรือยับยั้งการขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ไว้ก่อน โดยเห็นควรให้กระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในการชะลอหรือยับยั้งการขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง พ.ศ. ... ยังไม่มีผลบังคับใช้ วันที่ 17 กรกฎาคม 2550 นายอำเภอกำแพงแสนได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ มท 0832.7/3155 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เรื่อง ราษฎรกลุ่มต่อต้านการก่อสร้างห้างเทสโก้โลตัส โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตรวจสอบและชี้แจงข้อเท็จจริง พร้อมสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างห้างเทสโก้ โลตัส และวันที่ 18 กรกฎาคม 2550 ราษฎรในเขตเทศบาลตำบลกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ได้ยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ขอให้ระงับการอนุญาตก่อสร้างห้างเทสโก้ โลตัส ต่อมาเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2550 ได้มีประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์

การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัด นครปฐม มีผลบังคับใช้ในวันที่ 14 มิถุนายน 2550 โดยที่บริษัท เอก - ชัย ดีสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด ยังไม่ดำเนินการก่อสร้างใดๆ ทั้งสิ้น เพียงแต่บริษัท เอก - ชัย ดีสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด ได้ดำเนินการปรับพื้นที่ในเดือนกรกฎาคม ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเจ็ดคนเห็นว่า การอนุญาตให้ก่อสร้างของผู้ ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบและขัดต่อกฎหมายและขัดต่อคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 19 มกราคม 2550 และขัดต่อคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด นครปฐม รวมถึงคำสั่งของนายอำเภอกำแพงแสน ตามลำดับ โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ทราบว่ามี คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ยังอนุญาต ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนในพื้นที่ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ให้แก่บริษัท เอก - ชัย ดีสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด และขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งระงับการก่อสร้าง อาคารดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกบริษัท เอก - ชัย ดีสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด เข้ามา (เป็น คู่กรณีฝ่ายที่สาม) โดยการร้องสอดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม และศาลปกครองชั้นต้นได้สวน คู่กรณีได้ความว่า การก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งห้างเทสโก้ โลตัส ของผู้ ร้องสอด เป็นการก่อสร้างบนที่ดินของเอกชนรายอื่นซึ่งไม่ปรากฏว่ามีที่ดินของผู้ฟ้องคดีรายใดอยู่ ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารพิพาทโดยผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเจ็ดคนไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจาก การก่อสร้างอาคารพิพาทนี้ แต่ไม่ต้องการให้มีการก่อสร้างอาคารซึ่งเปิดกิจการเป็นการค้าแบบ สมัยใหม่ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือ เสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำ หรือการ งดเว้นการกระทำ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือ บรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดใน มาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองและมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่มีการกระทำผิดเกิดขึ้นหรือ บุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำ ความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา ข้อเท็จจริงในคดีนี้รับ ฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ 9/2550 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 ให้ผู้ร้องสอดดำเนินการก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งห้าง

เทสโก้ โลตัส ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งกระพังโหม อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม โดยการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดเป็นการก่อสร้างบนที่ดินของเอกชนรายอื่นซึ่งไม่ปรากฏว่ามีที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนรายใดอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารพิพาท ประกอบกับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนจะได้รับนั้นผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนก็เป็นผู้กล่าวอ้างเองว่าจะเกิดจากการเปิดกิจการของผู้ร้องสอดหาใช่เกิดจากการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และไม่มีเหตุที่ศาลจะต้องพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนที่ขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาต่อมากลุ่มผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งในเขตกำแพงแสนผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด ได้อุทธรณ์คำสั่งของศาลชั้นต้นที่ไม่รับฟ้องดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดโดยกล่าวอ้างว่า ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งในประเด็นที่ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนมิได้เป็นผู้เสียหายโดยตรง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนไม่เห็นฟ้องด้วยเนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อที่จะให้สิทธิเสรีภาพและความเป็นธรรมกับประชาชน ซึ่งถูกเอาเปรียบจากภาครัฐและเอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนและการใช้สิทธิทางกฎหมายเพื่อที่จะให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งการออกกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประชาชนคนไทยตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และวรรคสอง บัญญัติว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน และตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่บัญญัติว่าบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษหรือฟื้นฟู

จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตรา ที่บัญญัติออกมาเพื่อรับรองสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนซึ่งเป็นประชาชนคนไทยแท้ๆ ที่มีการประกอบอาชีพมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ และมีการรวมตัวกันเป็นชุมชน ซึ่งต้องใช้เวลายาวนานมากกว่าจะเป็นชุมชนที่มีการสืบทอดวัฒนธรรม จารีตประเพณีในอำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ซึ่งการอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่อนุญาตให้ผู้ร้องสอดดำเนินการก่อสร้างเพื่อใช้เป็นห้างเทสโก้ โลตส์นั้นเป็นการอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดกับคำสั่งทางปกครองและการอนุญาตดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมที่จะตามมาอย่างแน่นอนและหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยบริเวณที่ทำการก่อสร้างของผู้ร้องสอด อยู่ห่างจากบริเวณชุมชนของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคน เพียง 500 เมตร เท่านั้น ซึ่งระยะห่างระหว่างที่ก่อสร้างเพื่อเปิดเป็นห้างเทสโก้โลตส์นั้น ก็เป็นชุมชนเดียวกันกับชุมชนของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคน เพียงแต่ในบริเวณที่ก่อสร้างห้างดังกล่าวอยู่ในเขตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งอยู่ในอำเภอกำแพงแสน ส่วนผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนอยู่ในเขตเทศบาลอำเภอกำแพงแสน ซึ่งประชาชนทั้งสองพื้นที่ดังกล่าวก็มีนิติสัมพันธ์ทำมาค้าขายติดกันและรวมตัวกันเป็นชุมชนตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนจึงเป็นผู้เสียหายโดยตรง จึงมีอำนาจฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง และจากมาตรา 43 และมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนั้นเพื่อป้องกันมิให้เศรษฐกิจของประเทศต้องมาล่มสลายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถ้าผู้ร้องสอดได้เปิดทำการเป็นห้างดังกล่าวก็จะเป็นห้างของต่างชาติ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนและประชาชนในอำเภอกำแพงแสน ก็ไม่สามารถไปแข่งขันกับห้างดังกล่าวได้ และถ้าผู้ร้องสอดสร้างอาคารดังกล่าวแล้วเสร็จและเปิดทำการเป็นห้างเทสโก้ โลตส์ จะก่อให้เกิดผลกระทบกับสิ่งแวดล้อม การจราจร การศึกษา โดยในบริเวณที่ผู้ร้องสอดก่อสร้างห้างดังกล่าว นั้น อยู่ในชุมชนและอยู่ห่างจากโรงเรียนขจรพรประมาณหนึ่งร้อยเมตร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ไม่ดำเนินการเพิกถอนหรือระงับการก่อสร้างโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้หรือได้ก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยหรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และวรรคสองบัญญัติว่า ในกรณีที่ไม่มีกร

ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และถ้าอาคารนั้นอาจเป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นได้ โดยให้นำ มาตรา 42 มาบังคับใช้โดยอนุโลม เห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ทราบ การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารและเปิดทำการห้างเทศโก้ โลตัส นั้น จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ อนามัย ชีวิต สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมคือการจรรยาบรรณที่ดี ทำให้เกิดมลภาวะและเป็นการทำลายการศึกษา และการอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นการอนุญาตที่ไม่ชอบ ขัดต่อคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม และคำสั่งของนายอำเภอกำแพงแสน ประกอบกับบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ 3 ตุลาคม 2550 ที่นายอำนาจ สิงห์รินทร์ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้แถลงเพิ่มเติม ในส่วนของการอนุญาตดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นั้น ก็เป็นการอนุญาตที่ไม่ชอบขัดต่อคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0710/ว 479 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2550 ที่มีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และผู้ราชการจังหวัดมีคำสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดในเรื่องที่ควรจัดให้มีการรับความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนว่ามีผลกระทบกับประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการอย่างใดๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กลับมีการทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนย้อนหลัง บิดเบือนความเป็นจริง ไม่โปร่งใสขัดต่อกฎหมายและคำสั่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งขอศาลปกครองสูงสุดพิจารณาและมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้มีคำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาคดีโดยมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคาร และมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอด

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ออกโดยมีเจตนารมณ์ เพื่อควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคาร หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระเทือนเนื่องจากดำเนินการเกี่ยวกับอาคาร เช่น การก่อสร้างอาคาร โดยมีได้ครอบคลุมถึงการประกอบ

ธุรกิจการค้า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลอำเภอ กำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ซึ่งอยู่ห่างจากพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพิพาทเพื่อเปิด เป็นห้างเทศโก้ โลตัสประมาณ 500 เมตร ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนจึงมิได้เป็นเจ้าของที่ดินหรืออาคาร ที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างที่อาจได้รับความเสียหายหรือความ เดือดร้อนรำคาญจากการก่อสร้างไม่ว่าจะเป็นเสียง ฝุ่นละออง ความสั่นสะเทือน วัสดุตกหล่น หรือ อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากความไม่มั่นคงแข็งแรงความปลอดภัยของอาคาร การ เกิดอัคคีภัย แต่อย่างไรก็ดี ส่วนปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความไม่สะดวกแก่จราจร และ การศึกษานั้น เห็นว่า เป็นการคาดการณ์ถึงความเสียหายในอนาคต เมื่อก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จ และมีการเปิดใช้อาคารแล้ว ซึ่งยังไม่มีความแน่นอนว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ ส่วนกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ 9/2550 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 ให้แก่ผู้ร้องสอด เป็นเหตุ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายทางการค้าอันส่งผลกระทบต่อ การประกอบธุรกิจค้าปลีกนั้น เห็นว่า ความเสียหายอันอาจจะเกิดกับธุรกิจของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด คนเป็นผลกระทบอันเกิดจากการประกอบธุรกิจภายหลังเปิดใช้อาคารแล้ว มิได้เป็นผลโดยตรงจาก การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวแต่อย่างไรเนื่องจากใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนี้เป็นการ อนุญาตให้ทำการก่อสร้างอาคารซึ่งมีข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎระเบียบหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเท่านั้นหาใช่เป็น หนังสืออนุญาตให้ผู้ขอก่อสร้างทำธุรกิจค้าส่งค้าปลีกไม่ ดังนั้น การที่ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออก ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการที่ถูก ฟ้องคดีที่ 2 ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออก จากสารบบความนั้น ชอบแล้ว

เป็นที่น่าสังเกตว่าในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายข้อกฎหมายไว้ค่อนข้างละเอียด โดยได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายหลัก เกี่ยวกับการอนุญาตก่อสร้างอาคารที่จะใช้เพื่อประกอบกิจการค้าปลีกค้าส่งของร้านค้าปลีกค้าส่ง สมัยใหม่ไว้ด้วยว่า ได้ออกโดยมีเจตนารมณ์ เพื่อควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การ สถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือ อาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารหรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคาร

ถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากดำเนินการเกี่ยวกับอาคาร เช่น การก่อสร้างอาคาร แต่กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกค้าส่งรายย่อยซึ่งจะเสียหายนั้นเป็นความเสียหายเกี่ยวกับการประกอบกิจการ อันมิใช่ความเสียหายที่กฎหมายควบคุมอาคารมุ่งคุ้มครอง จึงมีผลให้กลุ่มผู้ประกอบการกิจการค้าปลีกค้าส่งรายย่อยต่างๆ หากไม่ใช่ผู้มีที่ดินติดกับที่ดินอันเป็นที่ก่อสร้างห้างค้าปลีกค้าส่งดังกล่าวแล้ว ย่อมไม่ใช่ผู้เสียหายตามกฎหมายควบคุมอาคาร แม้จะอยู่ในเขตพื้นที่เดียวกันหรือใกล้เคียงกันก็ตาม นอกจากนี้การที่กลุ่มผู้ค้าปลีกค้าส่งรายย่อยใช้วิธีการฟ้องหน่วยงานส่วนท้องถิ่นโดยอ้างว่าการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของหน่วยงานท้องถิ่นนั้นๆ ก่อให้เกิดความเสียหายแต่กลุ่มผู้ค้าปลีกค้าส่งรายย่อยในเขตพื้นที่นั้น ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยประเด็นนี้ไว้อีกว่า ความเสียหายอันอาจเกิดกับธุรกิจของกลุ่มผู้ค้าปลีกค้าส่งรายย่อยเป็นผลกระทบอันเกิดจากการประกอบธุรกิจภายหลังเปิดใช้อาคารแล้ว มิได้เป็นผลโดยตรงจากการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวแต่อย่างใดเนื่องจากใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนี้เป็นการอนุญาตให้ทำการก่อสร้างอาคารซึ่งมีข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎระเบียบหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเท่านั้นหาใช่เป็นหนังสืออนุญาตให้ผู้ขอก่อสร้างทำธุรกิจค้าปลีกค้าส่งไม่ ดังนั้นความเสียหายที่กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกค้าส่งรายย่อยได้รับซึ่งเป็นความเสียหายจากการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งของห้างขนาดใหญ่จึงไม่ใช่ความเสียหายจากการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารของหน่วยงานท้องถิ่นนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า ในความเป็นจริงหากบริษัทค้าปลีกค้าส่งขนาดใหญ่จะประกอบธุรกิจค้าปลีกในพื้นที่หนึ่งพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดที่มีประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน หรือมีกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ที่บัญญัติถึงคำนิยามของอาคารประเภทพาณิชยกรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งควบคุมอยู่ บริษัทนั้นๆจะต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารประเภทพาณิชยกรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ซึ่งเป็นอาคารที่มีวัตถุประสงค์ในการเปิดใช้เพื่อประกอบกิจการค้าปลีกค้าส่ง ดังนั้นน่าจะคิดว่า การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการค้าปลีกค้าส่งจะสามารถตีความให้มีผลเช่นเดียวกับการอนุญาตประกอบกิจการค้าปลีกค้าส่งได้หรือไม่

#### 4.6 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างเทสโก้ โลตัส สาขาบางรืน จังหวัดระนอง<sup>16</sup>

##### 4.6.1 เจาะใจของกฎหมาย

เนื่องจากพื้นที่ที่ออกใบอนุญาตเป็นพื้นที่นอกเขตผังเมืองรวมเมืองระนอง และช่วงระยะเวลาที่ห้างเทสโก้ โลตัสได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นห้างสรรพสินค้าประเภทค้า

<sup>16</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 43/2551

ปลีกคำสั่งในการอุปโภคบริโภคนั้นเป็นช่วงระยะเวลาที่ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดระนอง ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2546 สิ้นผลบังคับไปแล้ว และอยู่ในระหว่างที่ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดระนอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ยังไม่มีผลบังคับใช้ ดังนั้นช่วงระยะเวลาที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว

#### 4.6.2 ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย

เนื่องจากนายองค์การบริหารส่วนตำบลบางรีนได้ออกใบอนุญาตให้แก่บริษัท เอก-ชัย ดิสทริบิวชั่น ซิสเต็ม จำกัด หรือห้างเทสโก้โลตัส ทำการก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ในพื้นที่หมู่ที่ 1 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง ตามใบอนุญาตเลขที่ 41/2550 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2550 ชมรมพ่อค้าแม่ค้าจังหวัดระนอง โดยนาย ธีรวุฒิ ปัจฉิม เห็นว่ากลุ่มตนเองได้รับความเดือดร้อน จึงได้นำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลปกครอง โดยให้เหตุผลว่าการออกใบอนุญาตดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือธุรกิจค้าปลีกค้าส่งขนาดเล็กและขนาดกลาง เพราะไม่สามารถแข่งขันกับธุรกิจค้าปลีกค้าส่งขนาดใหญ่ได้ โดยใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมซึ่งอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติหน้าที่แทนในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเกี่ยวกับอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่งตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดแล้วรายงานคณะกรรมการผังเมือง และนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับต่อไป ในส่วนของจังหวัดระนอง ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดระนอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ซึ่งลงนามโดยผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้ผ่านมติความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2550 และอยู่ในขั้นตอนการประกาศราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมการผังเมืองได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2550 กำหนดให้ในระหว่างที่ประกาศดังกล่าวยังไม่ีผลใช้บังคับ ให้ใช้หลักเกณฑ์ตามประกาศเดิมซึ่งสิ้นผลบังคับแล้วไปก่อน อันหมายถึงประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดระนอง ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2546 ซึ่งห้ามไม่ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณซึ่งขออนุญาตดังกล่าวข้างต้นเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรม



ค่าปลีกค่าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป และขอให้ คณะอนุกรรมการดังกล่าว ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมการก่อสร้างอาคารสังรับ ผู้ประกอบการรายใหม่ไว้ก่อนเพื่อรอประกาศดังกล่าว การอนุญาตให้เทศโก้ โลตัส ก่อสร้างอาคาร ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางขัน จึงเป็นการขัดขวางนโยบายของรัฐบาลและฝ่าฝืนมติที่ ประชุมคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัด ส่งผลกระทบต่อธุรกิจการค้าของประชาชนและ ภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมภายในจังหวัด

ศาลปกครองนครศรีธรรมราชได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจาก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่บริษัท เอก - ซีย ดิสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด หรือห้างเทศโก้ โลตัส ทำการก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งบริเวณบ้าน บางกลาง หมู่ที่ 1 ตำบลบางขัน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง ตามใบอนุญาตอาคารเลขที่ 41/2550 ลงวันที่ 14 มิถุนายน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นการขัดขวางนโยบายของรัฐบาลและฝ่าฝืน มติที่ประชุมคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดระนองที่ให้ระงับผู้ประกอบการรายใหม่ไว้ก่อนเพื่อ รอประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อ ประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดระนอง (ฉบับที่2) พ.ศ. 2550 ประกาศใช้บังคับต่อไป ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือในทางปกครอง และส่งผลกระทบต่อ ธุรกิจการค้าของประชาชนและภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมภายในจังหวัด สำหรับที่ดินบริเวณที่ผู้ถูก ฟ้องคดีออกใบอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารที่มีการฟ้องคดีนี้ เดิมมีประกาศกรมโยธาธิการและ ผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การทำประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำ ผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดระนอง ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2546 กำหนดห้ามมิให้มีการอนุญาตให้ ก่อสร้างอาคารประกอบกิจการค้าปลีกค้าส่งสินค้าที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป แต่ ประกาศดังกล่าวสิ้นผลการใช้บังคับแล้ว ดังนั้น การอนุญาตก่อสร้างอาคารจึงต้องเป็นไปตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความ มั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร โดยมีได้ครอบคลุมถึง การประกอบธุรกิจการค้าแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของ ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการขัดขวางนโยบายรัฐบาลและฝ่าฝืนมติของคณะกรรมการผังเมือง ระดับจังหวัด ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือในทางปกครอง และส่งผลกระทบต่อธุรกิจการค้า ของประชาชนและเศรษฐกิจส่วนรวมภายในจังหวัดนั้น แม้ข้อเท็จจริงอาจรับฟังได้เช่นนั้นก็ตาม แต่นโยบายของรัฐบาลและมติของคณะกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดระนองในเรื่องดังกล่าว เป็นเพียงมาตรการในการบริหารเท่านั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจถือว่าเป็นการฝ่าฝืน กฎหมายหรือกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะเป็นเหตุนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

ประกอบกับทั้งความเสียหายหรือผลกระทบต่อธุรกิจการค้าก็ไม่ได้เป็นผลโดยตรงมาจากการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวแต่อย่างใด จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ออกโดยมีเจตนารมณ์ เพื่อควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารหรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับอาคาร เช่น การก่อสร้างอาคาร โดยมีได้ครอบคลุมถึงการประกอบธุรกิจการค้า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานชมรมพ่อค้าแม่ค้าจังหวัดระนอง อยู่บ้านเลขที่ 16/1 ตำบลเขานิเวศน์ อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง ซึ่งอยู่ห่างจากพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าดังกล่าวโดยมิได้อยู่ในตำบลเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นเจ้าของที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างที่อาจได้รับความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญจากการก่อสร้างไม่ว่าจะเป็น เสียง ฝุ่นละออง ความสั่นสะเทือน วัสดุตกหล่น หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากความไม่มั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยของอาคาร การเกิดอัคคีภัย แต่อย่างใด ส่วนกรณีนี้ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการฝ่าฝืนมติของคณะอนุกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดในการประชุมครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2550 ซึ่งมีมติให้คณะอนุกรรมการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมการก่อสร้างอาคารสั่งระงับผู้ประกอบการรายใหม่ไว้ก่อนเพื่อรอประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดระนอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ประกาศใช้บังคับต่อไป เห็นได้ว่า

มติดังกล่าวของคณะอนุกรรมการผังเมืองระดับจังหวัดเป็นเพียงมาตรการในทางบริหารเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นห้างสรรพสินค้าประเภทค้าปลีกค้าส่งในการอุปโภคบริโภคหาเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ชอบแล้ว

จะเห็นได้ว่าคดีนี้ทางบริษัทเอก - ชัย ดิสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด หรือห้างเทสโก้ โลตัส ได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารในช่วงที่ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การทำประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดระนอง ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2546 ได้สิ้นผลการบังคับแล้ว และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดระนอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับใหม่อยู่ในกระบวนการจัดทำเพื่อประกาศใช้บังคับ การยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารของห้างเทสโก้ โลตัส จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าว ประกอบกับการอ้างเหตุฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีได้อ้างมติคณะอนุกรรมการผังเมืองระดับจังหวัด และนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก โดยมีได้อ้างเหตุตามกฎหมาย จึงเป็นเหตุให้ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเลย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าคดีนี้หากจะให้ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไปน่าจะมีเงื่อนไขการฟ้องคดีเพิ่มเติม กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีควรเป็นผู้ที่มีที่ดินติดกันหรืออาจได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างอาคาร ซึ่งถือว่าได้รับความเดือดร้อนตามกฎหมายควบคุมอาคาร และแม้การขออนุญาตก่อสร้างอาคารของห้างเทสโก้ โลตัส จะยื่นในช่วงที่ ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดระนอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ยังไม่มีผลใช้บังคับ แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อประกาศฉบับใหม่ดังกล่าว มีผลใช้บังคับแล้ว ทางห้างเทสโก้ โลตัส ยังมิได้เริ่มก่อสร้างอาคารที่ขออนุญาต กล่าวคือ หากยังไม่มี การตอกเสาเข็มเพื่อก่อสร้างฐานรากของอาคารแล้ว หน่วยงานส่วนท้องถิ่นย่อมสามารถทักท้วงให้ห้างเทสโก้ โลตัส ทำการก่อสร้างภายใต้บังคับของประกาศฉบับใหม่ได้ หากหน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่ทำการทักท้วงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีน่าจะอ้างเป็นเหตุในการฟ้องคดีได้

#### 4.7 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างเทสโก้ โลตัส สาขา สามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี<sup>17</sup>

##### 4.7.1 เงื่อนไขของกฎหมาย

เนื่องจากพื้นที่ที่ออกใบอนุญาตเป็นพื้นที่นอกเขตผังเมืองรวมจังหวัดสุพรรณบุรี และช่วงระยะเวลาที่ห้างเทสโก้ โลตัสได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นห้างสรรพสินค้าประเภทค้าปลีกค้าส่งในการอุปโภคบริโภคนั้นเป็นช่วงระยะเวลาที่ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดสุพรรณบุรีอยู่ระหว่างการจัดทำยังไม่แล้วเสร็จ การขออนุญาตก่อสร้างอาคารในกรณีจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของประกาศดังกล่าว

##### 4.7.2 ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย

คดีนี้เนื่องจากเทศบาลตำบลสามชุกโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามชุก ได้มีคำสั่งอนุญาตให้บริษัทเอก-ชัย ดิสทริบิวชั่น ซีเอสเอ็ม จำกัด ก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง นายพงษ์วิน ชัยวิรัตน์ ประธานคณะกรรมการพัฒนาตลาดสามชุกเชิงอนุรักษ์กับพวก เห็นว่าการออกใบอนุญาตดังกล่าวเป็นการดำเนินการอย่างเร่งรีบและขัดต่อกฎหมาย และก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยฟ้องเทศบาลตำบลสามชุกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามชุก เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และต่อมาบริษัทเอก-ชัย ดิสทริบิวชั่น ซีเอสเอ็ม จำกัด ได้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง โดยศาลปกครองชั้นต้นไต่สวนคู่กรณี เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2550 ได้ความว่า การก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง เทสโก้ โลตัส ของผู้ร้องสอด เป็นการก่อสร้างบนที่ดินของเอกชนรายอื่นซึ่งไม่ปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีรายใด อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารพิพาท โดยผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการก่อสร้างอาคารพิพาทนี้ แต่ไม่ต้องการให้มีการก่อสร้างอาคารซึ่งเปิดกิจการเป็นการค้าแบบใหม่ เพราะอำเภอสามชุกมีตลาดเก่าที่ต้องการอนุรักษ์ไว้

ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า จากข้อเท็จจริงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ 14/2550 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2550 ให้ผู้ร้องสอดดำเนินการก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง เทสโก้ โลตัส ในเขตเทศบาลตำบลสามชุก อำเภอสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี โดยการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดเป็นการก่อสร้างบนที่ดินของเอกชนรายอื่น ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีที่ดินของผู้ฟ้องคดีรายใดอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารพิพาทประกอบกับความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับนั้น ผู้ฟ้องคดีก็เป็นผู้กล่าวอ้างเองว่าจะเกิดจากการเปิดกิจการของผู้ร้องสอดหาใช่เกิดจากการก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดแต่

<sup>17</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 866/2550

อย่างไร้ผิด ดั่งนั้นผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่อย่างไร้ผิดและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่าออกคำสั่งอนุญาตก่อสร้างอาคารให้กับผู้ร้องสอดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งนี้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งตามมาตรา 9 ว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหรือคำสั่ง ดั่งนั้นคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ว่าออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ 14/2550 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้ามีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลตำบลสามชุก ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่มีคำสั่งออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้กับผู้ร้องสอด เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าประกอบอาชีพค้าขายอยู่ในตลาดสามชุกซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลสามชุก จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกลับคำสั่งของศาลชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ตราขึ้นเพื่อควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารหรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระเทือนเนื่องจากดำเนินการเกี่ยวกับอาคาร เช่น การก่อสร้างอาคาร จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่

จะมีสิทธิฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ต้องเป็นบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากคำสั่งอนุญาตก่อสร้างอาคาร หากเชื่อว่าบุคคลใดก็ได้ที่เห็นว่ากฎหมาย คำสั่ง หรือการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายจะนำคดีมาฟ้องได้เสมอไปไม่ แม้ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าที่กล่าวมาในคำฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกคำสั่งอนุญาตก่อสร้างอาคารให้กับผู้ร้องสอดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อีกทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าประกอบอาชีพค้าขายอยู่ในตลาดสามชุก จึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายก็ตาม แต่โดยนิตินัยผู้ที่จะถือว่าเป็นบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่โดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ประกอบกับข้อเท็จจริงตามฟ้องไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเป็นเจ้าของที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างที่อาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญจากการก่อสร้าง อันเป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎระเบียบหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

คดีนี้จะเห็นได้ว่าบริษัทเอก - ชัย ดิสทริบิวชั่น ซีเอสเอ็ม จำกัด หรือห้างเทสโก้ โลตัส ได้ยื่นขออนุญาตก่อนที่ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดสุพรรณบุรี จะมีผลใช้บังคับ และกลุ่มผู้ค้าในตลาดสามชุกผู้ฟ้องคดีก็มีได้ฟ้องโดยอ้างเงื่อนไขตามกฎหมายที่จะให้ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เป็นเหตุให้ศาลมีสิ่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเลย และคดีนี้ก็ป็นอีกคดีหนึ่งที่ศาลได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ว่าได้ตราขึ้นเพื่อควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารหรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระเทือนเนื่องจากดำเนินการเกี่ยวกับอาคาร และยังกล่าวเพิ่มเติมไปอีกว่านอกจากตัวพระราชบัญญัติแล้ว ประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับตัวพระราชบัญญัติด้วย

#### 4.8 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างปิกชีซูเปอร์เซ็นเตอร์ สาขาชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ<sup>18</sup>

##### 4.8.1 เงื่อนไขของกฎหมาย

บริเวณซึ่งขออนุญาตก่อสร้างได้อยู่ภายใต้การบังคับของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดชัยภูมิ พ.ศ. 2550 ซึ่งมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

...ข้อ 3 ที่ดินในบริเวณท้องที่ตามข้อ 2 ห้ามไม่ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้าง ดัดแปลง

ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวันตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป เว้นแต่บริเวณท้องที่ตำบลตาดานีน อำเภอเนินสง่า จังหวัดชัยภูมิ

ข้อ 4 การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) มีระยะห่างจากเขตเทศบาลทุกเขตเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ไม่น้อยกว่า 15.00 กิโลเมตร
- (2) ที่ดินแปลงที่ตั้งอาคารจะต้องอยู่ติดถนนสาธารณะที่มีช่องทางจราจรไม่น้อยกว่า 4 ช่องทางหรือมีขนาดช่องทางไม่น้อยกว่า 20 เมตร และจะต้องบรรจบกับถนนสาธารณะที่มีขนาดช่องทางที่เท่ากันหรือมากกว่า
- (3) แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีขนาดช่องทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 100 เมตร
- (4) มีอัตราส่วนของพื้นที่อาคารคลุมดินต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน 0.3
- (5) มีอัตราส่วนของพื้นที่ใช้สอยรวมของอาคารต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน 0.8
- (6) มีอัตราส่วนของพื้นที่ว่างที่จัดให้เป็นสวน หรือบริเวณปลูกต้นไม้ หรือการนันทนาการต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20
- (7) มีที่ว่างด้านหน้าของอาคาร ห่างจากช่องทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 50 เมตรโดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงริมช่องทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

<sup>18</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 153/2553

(8) มีที่ว่างด้านข้างและด้านหลังของอาคาร ห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนน สาธารณะไม่น้อยกว่า 15 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงเขตที่ดินของผู้อื่นหรือริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

(9) อาคารที่มีความสูงเกิน 10 เมตร ต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารศูนย์ราชการหลักของจังหวัดหรืออำเภอ ศาลากลาง โบราณสถาน สถานศึกษา ไม่น้อยกว่า 200 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารที่ขออนุญาตถึงแนวเขตที่ดินของสถานที่ดังกล่าว

(10) มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คัน ต่อพื้นที่อาคาร 20 ตารางเมตร เศษของ 20 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 20 ตารางเมตร

(11) ที่พักมูลฝอย ต้องมีระยะห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 10 เมตรและต้องมีระยะห่างจากสถานที่ประกอบอาหารและสถานที่เก็บอาหารไม่น้อยกว่า 4 เมตร แต่ถ้าที่พักมูลฝอยมีขนาดความจุเกิน 3 ลูกบาศก์เมตร ต้องมีระยะห่างจากสถานที่ดังกล่าวไม่น้อยกว่า 10 เมตรและสามารถขนย้ายมูลฝอยได้โดยสะดวก

ข้อ 5 กรณีผู้ขออนุญาตไม่อาจปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ข้อ 4 (6) ข้อ 4 (7) ข้อ 5 (6) และข้อ 5 (7) ผู้ขออนุญาตอาจยื่นร้องขอต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ตามข้อ 7 เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาด้านผังเมืองระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาตามความเหมาะสมได้ ทั้งนี้ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) หลักเกณฑ์ตามข้อ 4 (7) มีที่ว่างด้านหน้าอาคาร ห่างจากเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 50 เมตรได้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่น้อยกว่า 40 เมตร

(2) หลักเกณฑ์ตามข้อ 4 (8) มีที่ว่างด้านข้าง และด้านหลังอาคาร ห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 15 เมตรได้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่น้อยกว่า 10 เมตร

#### 4.8.2 ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย

คดีนี้ บริษัท บิ๊กซีซูเปอร์เซ็นเตอร์ จำกัด (มหาชน) ได้ ได้ยื่นแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2550 เพื่อก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. 1 ชั้น จำนวน 1 หลัง ใช้เป็นห้างสรรพสินค้า อาคารพาณิชย์รวมค้าปลีกค้าส่ง สำนักงาน ที่จอดรถ และร้านอาหาร โดยมีพื้นที่รวมกัน 11,960 ตารางเมตร โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบึงคล้าได้ออกใบรับแจ้ง เลขที่ 362/2550 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2550 ให้แก่บริษัท บิ๊กซีซูเปอร์เซ็นเตอร์ จำกัด (มหาชน) ดังกล่าว

นายบรรยง เสรีรัตน์ กับพวก รวม 76 คน ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองชัยภูมิและท้องที่ใกล้เคียงพื้นที่จังหวัดชัยภูมิ และเป็นผู้ประกอบการค้าปลีกค้าส่งสินค้าประเภทต่างๆ รวมทั้งร้านค้า แผงลอย และหาบเร่ เห็นว่าตนเองได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ออกใบรับแจ้งการก่อสร้างดังกล่าว จึงได้ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองนครราชสีมา โดยฟ้องนายองค์การ



บริหารส่วนตำบลบึงคล้า เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นายอำเภอเมืองชัยภูมิ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และบริษัท บิ๊กซี ซูเปอร์เซ็นเตอร์ จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 โดยกล่าวอ้างในคำฟ้องว่า เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2545 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่ธุรกิจร้านค้าปลีกขนาดเล็กและขนาดกลาง จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้อง 72 จังหวัด พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับได้สามปี และได้มีการออกประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดชัยภูมิ ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2546 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และมีได้กำหนดการยกเลิกใช้บังคับประกาศฉบับนี้ไว้ โดยประกาศฉบับดังกล่าวห้ามไม่ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่ง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคบริโภคหลากหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป โดยท้องที่ตำบลบึงคล้า อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ ไม่ได้รับการยกเว้นจากข้อห้ามดังกล่าวข้างต้น และกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0710/ว.479 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2550 แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดว่าในการพิจารณากรณีที่มีการขอขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ ควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งว่ามีผลกระทบกับประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร และให้กำชับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาการขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด อำเภอเมืองชัยภูมิ จึงมีหนังสือที่ ชย 0117/1073 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2550 แจ้งให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในท้องที่อำเภอเมืองชัยภูมิตราบตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยแล้ว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หลังจากนั้นได้มีการประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่จังหวัดชัยภูมิ พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2550 ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกไปรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 39 ทวิ เลขที่ 362/2550 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2550 ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับลงวันที่ 18 สิงหาคม 2546 ห้ามไม่ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้า

อุปโภคบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป โดยท้องที่ตำบลบุงคล้า อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ ไม่ได้รับการยกเว้นจากข้อห้ามข้างต้น และประกาศฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 15(3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ไม่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ 72 จังหวัด พ.ศ. 2546 ซึ่งมีกำหนดใช้บังคับสามปี ประกาศดังกล่าวจึงยังคงมีผลบังคับอยู่จนถึงขณะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคาร ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2550 และถึงขณะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารเลขที่ 362/2550 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2550 ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 หลังจากนั้นจึงมีประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดชัยภูมิ พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2550 ใช้บังคับ ประกาศฉบับหลังนี้ก็ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ที่มีพื้นที่ใช้สอยรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทในชีวิตประจำวันตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป โดยท้องที่ตำบลบุงคล้า อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ ไม่ได้รับการยกเว้นจากข้อห้ามข้างต้นเช่นกัน การยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงตกเป็นโมฆะ และใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องถูกเพิกถอน ประกอบกับใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังเป็นการฝ่าฝืนหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยและอำเภอเมืองชัยภูมิที่ให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการออกใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนถือเป็นผู้ได้รับความเสียหาย เพราะเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ทำการก่อสร้างอาคารเสร็จและเปิดทำการค้าปลีกค้าส่งขนาดใหญ่ครอบคลุมสินค้าทุกประเภทที่ร้านค้าปลีกค้าส่งรายย่อยขนาดกลางและขนาดเล็กในชุมชนดำเนินการค้าขายอยู่ จะทำให้ร้านค้าของชุมชนรวมทั้งร้านค้าของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนไม่สามารถแข่งขันกับการค้าปลีกค้าส่งขนาดใหญ่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ และต้องเลิกกิจการไปในที่สุด ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนจึงต้องมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสแสดงพยานหลักฐานโต้แย้งการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก่อน จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใบรับแจ้งหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2550 เพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่รวมกัน 11,960 ตารางเมตร ไม่เป็นไปตามประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง ลงวันที่ 18

สิงหาคม 2546 ออกตามความในมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดห้ามไว้ นั่นคือว่าได้ปรากฏข้อเท็จจริงแล้วว่าหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีแผนผังและแบบแปลนไม่ถูกต้องตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คือพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ตามมาตรา 39 ตริ วีรยศสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งชักท้วงให้ผู้แจ้งทราบโดยเร็ว และยังมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 40 ถึงมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ไม่ใช่รอว่าจะมีการสร้างผิดแบบที่แจ้งไว้หรือไม่เท่านั้นจึงจะชักท้วง ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะประธานชมรมผู้ประกอบการค้าปลีกและผู้บริโภคจังหวัดชัยภูมิได้มีหนังสือชมรมผู้ประกอบการค้าปลีกและผู้บริโภคจังหวัดชัยภูมิ ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2550 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้ชักท้วงหรือเพิกถอนใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 โดยเร็ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลบึงคล้า ที่ ชย 76901/521 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2550 แจ้งว่าการก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และภายใน 120 วัน นับแต่วันออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการก่อสร้างอาคารมีแผนผังบริเวณ หรือแบบแปลนไม่ถูกต้อง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ไม่มีหนังสือตอบแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหนังสือลงวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อีก เป็นครั้งที่สอง ขอให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้รับคำตอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ทำการก่อสร้างเสร็จและได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารดำเนินกิจการค้าปลีกค้าส่งย่อมทำให้ชุมชนและผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนได้รับความเสียหายทางการค้าเป็นอย่างมากและเป็นความเสียหายที่ไม่ไกลเกินกว่าเหตุ เพราะเป็นการค้าอย่างเดียวกันกับการค้าอย่างเดียวกันกับการค้าของชุมชนและผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคน เพียงแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีทุนมากกว่าสามารถขายสินค้าได้ถูกกว่า และแม้ว่าการก่อสร้างจะอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็มิวัตถุประสงค์ใช้ควบคุมถึงการผังเมืองด้วยผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบรับแจ้งหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เมื่อพิจารณาเหตุในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้วปรากฏว่าพระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกในการจราจรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือ

อาคารถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับอาคาร เช่น เนื่องจากการก่อสร้างอาคาร เป็นต้น และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็ได้ประกาศใช้โดยมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมเกี่ยวกับสัญลักษณ์ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมิได้ครอบคลุมถึงการประกอบธุรกิจการค้า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองชัยภูมิและท้องที่ใกล้เคียงในพื้นที่จังหวัดชัยภูมิ โดยเป็นผู้ประกอบการค้าปลีกค้าส่งสินค้าประเภทต่างๆ รวมทั้งร้านค้า แผงลอย และหาบเร่ และอาคารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 อยู่ห่างจากเขตเทศบาลเมืองชัยภูมิเกือบหนึ่งกิโลเมตร ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนจึงมิได้เป็นเจ้าของที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ที่อาจได้รับความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญจากการก่อสร้าง ไม่ว่าจะเป็นเสียง ฝุ่นละออง ความสั่นสะเทือน วัสดุตกหล่น หรืออาจจะได้รับความเสียหายจากความไม่มั่นคงแข็งแรง ความไม่ปลอดภัยของอาคาร หรือการเกิดอัคคีภัยแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารตามใบรับเลขที่ 362/2550 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2550 ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายทางการค้าโดยส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกนั้น เห็นว่า ความเสียหายที่จะเกิดกับธุรกิจการค้าของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนเป็นผลกระทบอันเกิดจากการประกอบธุรกิจภายหลังเปิดใช้อาคารที่ทำการก่อสร้างเสร็จแล้ว มิได้เป็นผลโดยตรงจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 แต่อย่างใด เนื่องจากการออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารนี้เป็นการอนุญาตให้ทำการก่อสร้างอาคารซึ่งมีข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร และกฎระเบียบหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเท่านั้น หากใช่เป็นการออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ขอก่อสร้างทำธุรกิจค้าปลีกค้าส่งไม่ จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความ

เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบรับแจ้งหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารโดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนเห็นว่าการออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอาคารดังกล่าวเป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่ก่อสร้างในที่ที่อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดชัยภูมิ พ.ศ. 2550 ประกาศกำหนดห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป ซึ่งประกาศดังกล่าวอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แต่เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นไปเพื่อควบคุมเกี่ยวกับอาคารและผังเมือง มิได้มีเจตนารมณ์ครอบคลุมเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการค้า ดังนั้น บุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับความเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวจากการออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คงมีเพียงแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่มีการก่อสร้างและตัดแปลงอาคารหรือบุคคลซึ่งเป็นผู้อยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารจะถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารดังกล่าวเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงตามฟ้องไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่มีการก่อสร้างหรือประกอบกิจการอยู่ในบริเวณใกล้เคียงอาคารดังกล่าวที่อาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการก่อสร้างอาคารแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนกล่าวอ้างว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ก่อสร้างตามแบบที่แจ้งไว้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็จะได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารดังกล่าวทำธุรกิจค้าปลีกค้าส่งโดยปริยาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติให้ต้องขออนุญาตทำธุรกิจค้าปลีกค้าส่งอีก การออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีผลเท่ากับเป็นการอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ทำธุรกิจค้าปลีกค้าส่งด้วย ซึ่งมีผลต่อร้านค้าปลีกขนาดกลางและขนาดเล็ก รวมทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนในฐานะผู้ประกอบการค้าปลีกด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสิบหกคนจึงเป็นผู้เสียหายโดยตรงจากการออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะ

ก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 นั้น เห็นว่า ความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวมิใช่เป็นผลโดยตรงจากการออกไปรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หากแต่เป็นผลโดยตรงจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ใช้อาคารที่ก่อสร้างตามใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเพื่อประกอบกิจการค้าปลีกค้าส่งภายหลังจากที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 หาเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสืบหาค้นได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดสืบหาค้นจึงไม่มีสิทธิภาคีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

คดีนี้เป็นอีกคดีหนึ่งที่ศาลปกครองสูงสุดได้เน้นย้ำถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ว่าเป็นไปเพื่อควบคุมเกี่ยวกับอาคารและผังเมือง มิได้มีเจตนารมณ์ครอบคลุมเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการค้า และนอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยประเด็นที่ว่า แม้การที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นได้อนุญาตหรือออกใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างจะถือว่าผู้ได้รับอนุญาตหรือผู้ได้รับใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารจะถือว่าเป็นการอนุญาตให้ใช้อาคารดังกล่าวทำธุรกิจค้าปลีกค้าส่งโดยปริยาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติให้ต้องขออนุญาตทำธุรกิจค้าปลีกค้าส่งอีก การอนุญาตหรือการออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารจึงมีผลเท่ากับเป็นการอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตหรือผู้แจ้งความประสงค์จะก่อสร้างทำธุรกิจค้าปลีกค้าส่งด้วย และการอนุญาตหรือการออกใบอนุญาตหรือออกใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อร้านค้าปลีกขนาดกลางและขนาดเล็กหรือกลุ่มผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ประกอบการค้าปลีก ความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวมิใช่เป็นผลโดยตรงจากการอนุญาตหรือออกใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคาร หากแต่เป็นผลโดยตรงจากการที่ผู้ขออนุญาตหรือผู้แจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารใช้อาคารที่ก่อสร้างตามที่ได้รับอนุญาตหรือตามใบรับหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเพื่อประกอบกิจการค้าปลีกค้าส่งภายหลังจากที่ก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเสร็จสิ้นแล้ว ความเสียหายทางการค้าหรือทางธุรกิจจึงหาใช่ผลโดยตรงจากการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือออกใบรับแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคารไม่

## 4.9 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร สาขาชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ<sup>19</sup>

### 4.9.1 เงื่อนไขของกฎหมาย

บริเวณซึ่งขออนุญาตก่อสร้างได้อยู่ภายใต้การบังคับของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดชัยภูมิ พ.ศ. 2550 ซึ่งมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

...ข้อ 3 ที่ดินในบริเวณท้องที่ตามข้อ 2 ห้ามไม่ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้าง ดัดแปลง

ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวันตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป เว้นแต่บริเวณท้องที่ตำบลตาดเนิน อำเภอนีนสง่า จังหวัดชัยภูมิ

ข้อ 4 การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่ 300 ตารางเมตรขึ้นไป ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) มีระยะห่างจากเขตเทศบาลทุกเขตเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ไม่น้อยกว่า 15.00 กิโลเมตร
- (2) ที่ดินแปลงที่ตั้งอาคารจะต้องอยู่ติดถนนสาธารณะที่มีช่องทางจราจรไม่น้อยกว่า 4 ช่องทางหรือมีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า 20 เมตร และจะต้องบรรจบกับถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางที่เท่ากันหรือมากกว่า
- (3) แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 100 เมตร
- (4) มีอัตราส่วนของพื้นที่อาคารคลุมดินต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน 0.3
- (5) มีอัตราส่วนของพื้นที่ใช้สอยรวมของอาคารต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน 0.8
- (6) มีอัตราส่วนของพื้นที่ว่างที่จัดให้เป็นสวน หรือบริเวณปลูกต้นไม้ หรือการนันทนาการต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20
- (7) มีที่ว่างด้านหน้าของอาคาร ห่างจากเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 50 เมตรโดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

<sup>19</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2551

(8) มีที่ว่างด้านข้างและด้านหลังของอาคาร ห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนน สาธารณะไม่น้อยกว่า 15 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงเขตที่ดินของผู้อื่นหรือริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

(9) อาคารที่มีความสูงเกิน 10 เมตร ต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารศูนย์ราชการหลักของจังหวัดหรืออำเภอ ศาลากลาง โบราณสถาน สถานศึกษา ไม่น้อยกว่า 200 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารที่ขออนุญาตถึงแนวเขตที่ดินของสถานที่ดังกล่าว

(10) มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คัน ต่อพื้นที่อาคาร 20 ตารางเมตร เศษของ 20 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 20 ตารางเมตร

(11) ที่พักมูลฝอย ต้องมีระยะห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 10 เมตรและต้องมีระยะห่างจากสถานที่ประกอบอาหารและสถานที่เก็บอาหารไม่น้อยกว่า 4 เมตร แต่ถ้าที่พักมูลฝอยมีขนาดความจุเกิน 3 ลูกบาศก์เมตร ต้องมีระยะห่างจากสถานที่ดังกล่าวไม่น้อยกว่า 10 เมตรและสามารถขนย้ายมูลฝอยได้โดยสะดวก

ข้อ 5 กรณีผู้ขออนุญาตไม่อาจปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ข้อ 4 (6) ข้อ 4 (7) ข้อ 5 (6) และข้อ 5 (7) ผู้ขออนุญาตอาจยื่นร้องขอต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ตามข้อ 7 เพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาผังเมืองระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาตามความเหมาะสมได้ ทั้งนี้ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) หลักเกณฑ์ตามข้อ 4 (7) มีที่ว่างด้านหน้าอาคาร ห่างจากเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 50 เมตรได้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่น้อยกว่า 40 เมตร

(2) หลักเกณฑ์ตามข้อ 4 (8) มีที่ว่างด้านข้าง และด้านหลังอาคาร ห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 15 เมตรได้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่น้อยกว่า 10 เมตร

#### 4.9.2 ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย

คดีนี้เนื่องจาก บริษัท สยามแมคโคร จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2550 เพื่อขอรับอนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. 1 ชั้น มีชั้นลอย จำนวน 1 หลัง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบึงคล้า ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ 307/2550 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2550

นายयरยง เสรีรัตน์ กับพวกรวม 500 คน ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองชัยภูมิและท้องที่ใกล้เคียงในพื้นที่จังหวัดชัยภูมิ โดยเป็นผู้ประกอบการค้าปลีกค้าส่งสินค้าประเภทต่างๆ รวมทั้งร้านค้าแผงลอย และหาบเร่ ตลอดจนเป็นลูกจ้างของผู้ประกอบการเหล่านั้น เห็นว่าพวกตน จะได้รับความเสียหายจากการออกใบอนุญาตดังกล่าว ซึ่งขัดกับประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดชัยภูมิ พ.ศ. 2546 และ ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนด



หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ จังหวัดชัยภูมิ พ.ศ. 2550 จึงได้ทำการฟ้องร้องต่อศาลปกครองนครราชสีมา โดยฟ้องนายกองค้การ บริหารส่วนตำบลบึงคล้า เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นายอำเภอเมืองชัยภูมิ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ว่า ราชการจังหวัดชัยภูมิ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 กล่าวอ้างถึงความเสียหายและการออกใบอนุญาตที่ดิน เห็นว่าขัดต่อประกาศของกรมโยธาธิการและผังเมืองดังกล่าว อย่างไรก็ตามได้ศาลได้ไต่สวนผู้ฟ้องคดี แล้วได้ความว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้อยคนไม่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างอาคารของบริษัท สยาม แมคโคร จำกัด (มหาชน) เพราะอยู่ห่างไกลจากสถานที่ก่อสร้าง จึงไม่ได้รับผลกระทบจากการ ก่อสร้างอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้อยคนกล่าว อ้างว่าการออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้อยคนเสียหายทางการค้า ก็เป็นสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับการบังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่อย่างใด แต่ เป็นข้ออ้างที่เกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจ ที่หากฝ่ายบริหารเห็นว่ามีความกระทบก็อาจจะแก้ไข ปัญหา โดยการดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมาย กฎ หรือระเบียบมาใช้คุ้มครอง จึงไม่ถือว่าผู้เสียหาย ทั้งห้าร้อยคนเป็นผู้ได้รับความเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะฟ้องคดีโดย อาศัยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยศาลไม่ต้องจำวินิจฉัยว่าบริษัท สยามแมคโคร จำกัด (มหาชน) ได้รับใบอนุญาตโดยฝ่าฝืนประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองทั้งสองฉบับหรือไม่ อย่างไรก็ตามผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้อยคนอาจร้องขอให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามลำดับ ตรวจสอบหรือมีคำสั่งใดๆ ตามหน้าที่แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อันเป็นเรื่องภายในของฝ่ายบริหาร ศาล ชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้อยคน ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณี อื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครอง และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ออกโดยมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุม เกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรแก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารหรือบุคคลซึ่งเป็นผู้ฟ้องหรือ การใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระทบอันเนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับอาคาร เช่น การ

ก่อสร้างอาคาร โดยมีได้ครอบคลุมถึงการประกอบธุรกิจการค้า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดี ห้ำร้อยคนอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลและท้องที่ใกล้เคียงในพื้นที่จังหวัดชัยภูมิ ประกอบการค้าปลีกค้าส่งสินค้าประเภทต่างๆ ตลอดจนเป็นลูกจ้างประกอบการค้าด้วย และอาคารก่อสร้างที่บริษัท สยามแมคโคร จำกัด (มหาชน) ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอยู่ห่างจากเทศบาลเมืองชัยภูมิ 900 เมตร ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ำร้อยคนจึงมิได้เป็นเจ้าของที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างที่อาจได้รับความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญจากการก่อสร้างไม่ว่าจะเป็นเสียง ฝุ่นละออง ความสั่นสะเทือน วัสดุตกหล่น หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากความไม่มั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยของอาคาร การเกิดอัคคีภัยแต่อย่างใด

ส่วนกรณีที่กลุ่มผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายทางการค้าอันส่งผลกระทบต่อประกอบการประกอบธุรกิจค้าปลีกนั้น ศาลเห็นว่า ความเสียหายอันจะเกิดกับธุรกิจของผู้ฟ้องคดีทั้งห้ำร้อยคนเป็นผลกระทบอันเกิดจากการประกอบธุรกิจภายหลังเปิดใช้อาคารแล้ว มิได้เป็นผลโดยตรงจากการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวแต่อย่างใด เนื่องจากใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนี้เป็นการอนุญาตให้ทำการก่อสร้างอาคารเท่านั้น หากใช้เป็นหนังสืออนุญาตให้ผู้ขอก่อสร้างทำธุรกิจค้าปลีกไม่ ดังนั้นจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้ำร้อยคนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ำร้อยคนจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

#### 4.10 กรณีการขออนุญาตก่อสร้างห้างเทสโก้โลตัส สาขาหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์<sup>20</sup>

##### 4.10.1 เงื่อนไขของกฎหมาย

เนื่องจากบริเวณพื้นที่ซึ่งขออนุญาตก่อสร้างเป็นบริเวณซึ่งมิได้มีประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือเคยมีประกาศดังกล่าว จึงเป็นบริเวณซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไข เกี่ยวกับอาคารพาณิชยกรรมค้าปลีกค้าส่งไว้ดังนี้ คือ

.....ข้อ 3 การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้เป็นอาคารพาณิชยกรรมค้าปลีกค้าส่ง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่ 300 ตารางเมตร แต่ไม่เกิน 800

<sup>20</sup> คำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลก คดีหมายเลขแดงที่ 139/2552

ตารางเมตร ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินแปลงที่ตั้งอาคารจะต้องอยู่ติดถนนสาธารณะที่มีช่องทางจราจรไม่น้อยกว่า 4 ช่องทาง หรือมีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า 20 เมตร และจะต้องบรรจบกับถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางที่เท่ากันหรือมากกว่า
- (2) แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยก ที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 100 เมตร
- (3) มีอัตราส่วนของพื้นที่อาคารคลุมดินต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน 0.3
- (4) มีอัตราส่วนของพื้นที่ใช้สอยรวมของอาคารต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน 0.8
- (5) มีอัตราส่วนของพื้นที่ว่างที่จัดให้เป็นสวน หรือบริเวณปลูกต้นไม้ หรือการนันทนาการ ต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่น้อยกว่าร้อยละ 20
- (6) มีที่ว่างด้านหน้าของอาคาร ห่างจากเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 50 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร
- (7) มีที่ว่างด้านข้างและด้านหลังอาคาร ห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 15 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงเขตที่ดินของผู้อื่นหรือริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร
- (8) อาคารที่มีความสูงเกินกว่า 10 เมตร ต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดิน ซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารศูนย์ราชการหลักของจังหวัดและอำเภอ ศาสนสถาน โบราณสถาน สถานศึกษา ไม่น้อยกว่า 200 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารที่ขออนุญาตถึงแนวเขตที่ดินของสถานที่ดังกล่าว
- (9) มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า 1 คัน ต่อพื้นที่อาคาร 20 ตารางเมตร เศษของ 20 ตารางเมตร ให้คิดเป็น 20 ตารางเมตร
- (10) ที่พักมูลฝอยต้องมีระยะห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 10 เมตรและต้องมีระยะห่างจากสถานที่ประกอบอาหารและสถานที่เก็บอาหารไม่น้อยกว่า 4 เมตร แต่ถ้าที่พักมูลฝอยมีขนาดความจุเกิน 3 ลูกบาศก์เมตร ต้องมีระยะห่างจากสถานที่ดังกล่าวไม่น้อยกว่า 10 เมตรและสามารถขนย้ายมูลฝอยได้โดยสะดวก...

#### 4.10.2 คำฟ้อง ข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมาย

เนื่องจากคดีนี้เป็นคดีเดียวที่กลุ่มผู้ประกอบการค้าปลีกรายย่อยชนะคดี ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงคำฟ้องและแนวทางการต่อสู้คดีไว้ก่อนข้างละเอียดดังจะกล่าวต่อไป

เนื่องจากในขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างบริษัทเจ้าของห้างเทสโก้ โลตัส ให้นบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าของที่ดินซึ่งแนวเสาไฟฟ้าที่ปักอยู่ริมทางโดยอ้างว่าเป็นแนวเขตถนนเพียงฝ่ายเดียว ยื่นต่อนายกเทศมนตรี ตำบลหนองไผ่ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยต่อมาเทศบาลหนองไผ่ก็ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างให้แก่ห้างเทสโก้ โลตัส โดยมีได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าเป็นไปตามคำขอหรือไม่

ต่อมาผู้เป็นเจ้าของที่ดินติดกับที่ดินและตัวอาคารของห้างเทสโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ และกลุ่มผู้ประกอบการค้าขายซึ่งอยู่ในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นกลุ่มซึ่งรวมตัวกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบการค้าปลีกค้าส่งในตำบลหนองไผ่ ได้ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองกลาง จังหวัดพิษณุโลก ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างซึ่งออกให้แก่ห้างเทสโก้ โลตัส โดยฟ้องร้องต่อศาลเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2551 ซึ่งมีเนื้อหาคำฟ้องอันสมควรเป็นแนวทางสำหรับคดีที่กลุ่มผู้ค้าปลีกรายย่อยจะฟ้องร้องหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่อนุญาตให้ห้างค้าปลีกสมัยใหม่ก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่ง โดยคดีนี้นางสุกัญญา พรพฤกษ์นันท์ กับพวกรวม 15 คน ได้ยื่นฟ้องเทศบาลตำบลหนองไผ่ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นายกเทศมนตรีตำบลหนองไผ่ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และบริษัท เอก - ซัย ดิสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ความว่า

ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดเลขที่ 484 อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ พร้อมด้วยอาคารพาณิชย์ในที่ดินแปลงดังกล่าวซึ่งตั้งอยู่ใกล้ชิดและติดต่อกับที่ดินและตัวอาคารห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัสที่กำลังก่อสร้างโดยมีผู้ฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้เช่าอาคารพาณิชย์จากผู้ฟ้องคดีที่ 1 ส่วนผู้ฟ้องคดีอื่นๆ เป็นผู้ประกอบกิจการค้าขายอยู่ในท้องที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสิบห้ากล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ก่อสร้างห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัสโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ โดยมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามคำฟ้องสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2551 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัสต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อมากลุ่มรักษ์หนองไผ่ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนที่มารวมตัวกันเพื่อดูแลปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบการค้าปลีกค้าส่งในพื้นที่ตำบลหนองไผ่ อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยมีผู้ฟ้องคดีทั้งสิบห้าคนเป็นสมาชิกในกลุ่มดังกล่าวด้วยได้มีหนังสือศูนย์ประสานงานกลุ่มรักษ์หนองไผ่ฉบับลงวันที่ 2 มิถุนายน 2551 ร้องคัดค้านการขออนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเพชรบูรณ์ และเมื่อทางจังหวัด

เพชรบูรณ์พิจารณาแล้วได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ 11 มิถุนายน 2551 สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชะลอการอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สนใจปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของจังหวัดเพชรบูรณ์ และในที่สุดเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2551 ได้มีการเร่งรีบออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัส ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสิบห้าคนกล่าวอ้างว่าทางจังหวัดเพชรบูรณ์ อำเภอนองไผ่ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ต่างก็มีความเห็นว่าการออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทำการก่อสร้างอาคารนั้นเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2550 และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2551 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นายวีระ จันทรพิง ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลหนองไผ่ และนายอรุณพรมดำ ผู้ดำรงตำแหน่งนายช่างเทศบาลได้ร่วมกันพิจารณาอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ก่อสร้างอาคารนั้นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบห้าคนเห็นว่าการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เป็นการกระทำโดยมีเจตนาไม่สุจริต รวมทั้งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และการกระทำของบุคคลทั้งสามดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านการจราจร การผังเมือง การสาธารณสุข การอนามัย การป้องกันอัคคีภัย และการแข่งขันทางการค้าอย่างไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการร้านโชห่วย รวมทั้งก่อให้เกิดปัญหามลพิษมลภาวะในเรื่องขยะมูลฝอยและปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสิบห้าคนมีความเห็นว่าอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นอาคารที่มีพื้นที่ก่อสร้างรวมทั้งสิ้น 6,240 ตารางเมตร มีพื้นที่ใช้สอยเพื่อประกอบกิจการค้าปลีกค้าส่งภายในอาคารหลังเดียวกันรวมทั้งสิ้น 1,157 ตารางเมตร และในเมื่ออาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีพื้นที่ใช้สอยภายในอาคารหลังเดียวกันเกินกว่า 800 ตารางเมตร จึงถือได้ว่าเป็นอาคารขนาดใหญ่ ซึ่งมีแนวศูนย์กลางของปากทางเข้าออกรถยนต์จะต้องอยู่ห่างจากทางแยกทางร่วมที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะสายหนองไผ่ – วังท่าดี เป็นระยะทางไม่น้อยกว่า 100 เมตร เนื่องจากถนนสายหนองไผ่ – วังท่าดี มีระยะความกว้างของเขตทาง 16.80 เมตร และ 17.40 เมตร ซึ่งเกินกว่า 14 เมตร ทั้งนี้เป็นไปตามหนังสือรับรองแนวเขตทางขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ที่มีไปถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ตามข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มี

แนวศูนย์กลางของปากทางเข้าออกรถยนต์อยู่ห่างจากทางแยกทางร่วมดังกล่าวเป็นระยะทางเพียง 41 เมตรเท่านั้น ส่วนระยะความกว้างของเขตทาง 13.60 เมตร ตามหนังสือรับรองแนวเขตทางขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ที่มีไปถึงนางสาวสุนีย์ พุกศรีศรีตระกูล นั้นเป็นข้อมูลตามเอกสารประกอบคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ไม่ถูกต้องและไม่น่าเชื่อถือเนื่องจากนางสาวสุนีย์มิใช่เป็นเจ้าของที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัส จึงไม่อาจนำชี้แนวเขตที่ดินเพื่อการรับรองแนวเขตทางได้อย่างถูกต้อง และกรณีเป็นการนำชี้แนวเขตที่ดินแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่มีเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์ สาขาหนองไผ่ และเจ้าของที่ดินใกล้เคียงหรือเจ้าของที่ดินที่ตั้งอยู่ฝั่งตรงข้ามของเขตทางเข้าร่วมในการชี้แนวเขตที่ดินเพื่อรับรองแนวเขตทางด้วย อีกทั้งบริเวณที่นางสาวสุนีย์ได้นำชี้แนวเขตที่ดินนั้นมีบริเวณที่เป็นทางแยกทางร่วมที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะแต่อย่างใด นอกจากนี้อาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีที่ว่างด้านข้างและด้านหลังของอาคารอยู่ห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะเป็นระยะทางน้อยกว่า 15 เมตร รวมทั้งมีที่พักขยะมูลฝอยอยู่ห่างห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะเป็นระยะทางน้อยกว่า 10 เมตร การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างดังกล่าวเป็นการขัดต่อประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2550 และเพื่อวันที่ 26 กันยายน 2551 ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบห้าคนจึงได้นำเรื่องมาฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล

ในเวลาต่อมา เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2551 นายเทศมนตรี ตำบลหนองไผ่ ได้ออกใบรับรองการใช้อาคารแก่ห้างเทสโก้ โลตัส

ต่อมาศาลได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2551 ให้รับคำฟ้องในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 3 ไว้พิจารณา รวมทั้งเรียกให้นายเทศมนตรีตำบลหนองไผ่และบริษัท เอก - ชัย ดิสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด เข้ามาในคดีโดยกำหนดให้เทศบาลตำบลหนองไผ่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นายเทศมนตรีตำบลหนองไผ่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และบริษัท เอก - ชัย ดิสทริบิวชั่น ซิสเทม จำกัด เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ส่วนผู้ฟ้องคดีอื่นๆ ศาลได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2551 และเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2552 ศาลได้มีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ 3

ศาลออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2552 โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วยแล้ว ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี บทกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 484 อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ พร้อมด้วยอาคารพาณิชย์ที่ดินแปลงดังกล่าว ซึ่งตั้งอยู่ใกล้ชิดและติดต่อกับที่ดินและตัวอาคารห้างสรรพสินค้าเทสโก้โลตัส

สาขาหนองไผ่ โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้เช่าอาคารพาณิชย์ดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดีที่ 1 ส่วนผู้ฟ้องคดีอื่นๆ เป็นผู้ประกอบกิจการค้าขายอยู่ในเขตเทศบาลตำบลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีทั้งสิบห้าคนนี้เป็นสมาชิกในกลุ่มรักษ่อนองไผ่ซึ่งเป็นประชาชนที่มารวมตัวกันเพื่อดูแลปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบการค้าปลีกค้าส่งในท้องที่ตำบลหนองไผ่ อำเภอหนองไผ่ จังหวัดเพชรบูรณ์ นางสาวสุนีย์ พุกษ์ศรีตระกูล ซึ่งมีใช่เจ้าของที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะขออนุญาตก่อสร้าง ได้มีหนังสือร้องขอไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์เพื่อขอได้รับรองแนวเขตของถนนสาธารณะสายหนองไผ่ – วังท่าดี เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์พิจารณาแล้วได้มีหนังสือ ที่ พช 51005.4/727 ลงวันที่ 18 เมษายน 2551 แจ้งตอบกลับไปให้นางสาวสุนีย์ทราบว่ามีแนวเขตทางของถนนสาธารณะสายหนองไผ่ – วังท่าดีมีระยะห่างจากเส้นผ่าศูนย์กลางของถนนในช่วงหลัก กม.ที่ 0+50 ถึง 0+136.30 ข้างละ 6.80 เมตร และเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2551 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัสอันเป็นอาคารพิพาทในคดีนี้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2551 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ชำระค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนการก่อสร้างและค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทให้แก่เจ้าหน้าที่สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะผู้ทำหน้าที่ประสานงานของกลุ่มรักษ่อนองไผ่ได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ 2 มิถุนายน 2551 ร้องเรียนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไปยังศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดเพชรบูรณ์เพื่อขอให้การสั่งชะลอการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพิพาทไว้ก่อน และเมื่อทางจังหวัดเพชรบูรณ์พิจารณาแล้วได้มีหนังสือจังหวัดเพชรบูรณ์ที่ มท 0854.4/2721 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2551 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบว่า ในชั้นการพิจารณาคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาดำเนินการโดยให้คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ประสานงานกับสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเพชรบูรณ์ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือเทศบาลตำบลหนองไผ่ ที่ พช 52401/921 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2551 ขอหารือไปยังกรมโยธาธิการและผังเมืองในประเด็นว่า ในการคิดคำนวณพื้นที่ใช้สอยของอาคารพิพาทจะคิดคำนวณแต่เฉพาะพื้นที่ที่ใช้เพื่อการพาณิชย์ได้หรือไม่ และเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2551 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพิพาทให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งใบอนุญาตฉบับนี้จะหมดอายุในวันที่ 22 มิถุนายน 2552 ต่อมาเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2551 ได้มีประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2551 เริ่มมีผลบังคับใช้แทนประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ. 2550 และต่อมาเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 กรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือ ที่ มท 0706/5358 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 ตอบข้อหารือกลับไปยังผู้ถูก

ฟ้องคดีที่ 2 สรุปได้ว่า การคิดคำนวณพื้นที่ใช้สอยอาคารพิพาทแต่เฉพาะพื้นที่ที่ใช้เพื่อการพาณิชย์ นั้นถูกต้องแล้ว และในวันเดียวกันนี้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือร้องขอไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์เพื่อขอให้รับรองแนวเขตทางของถนนสาธารณะสายหนองไผ่ – วังท่าดี เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์พิจารณาแล้วได้มีหนังสือ ที่ พช 51005/1301 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2551 แจ้งตอบกลับไปให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ทราบว่า แนวเขตทางของถนนสาธารณะสายหนองไผ่ – วังท่าดี มีระยะห่างจากเส้นผ่าศูนย์กลางของถนนดังนี้ 1) ในช่วงหลัก กม. ที่ 0 + 000 ด้านซ้ายทาง 9.80 เมตร ด้านขวาทาง 7.00 เมตร และ 2) ในช่วงหลัก กม. ที่ 0 + 020 ด้านซ้ายทาง 10.10 เมตร ด้านขวาทาง 7.30 เมตร และต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ 1 และสมาชิกในกลุ่มรักษารองไผ่ได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2551 ร้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพิพาทไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2551 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำฟ้องมาฟ้องร้องเป็นคดีนี้ต่อศาล ต่อมาเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2551 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกใบรับรองการใช้อาคารพิพาทซึ่งเป็นใบอนุญาตให้ใช้อาคารพิพาทให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2551 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้เริ่มเปิดกิจการห้างสรรพสินค้า เทสโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ จึงมีประเด็นซึ่งศาลต้องวินิจฉัยคือ

1) ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้า เทสโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามแบบ อ.1 เลขที่ 8/2551 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2551 เป็นใบอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

2) ใบรับรองการก่อสร้างหรือการใช้อาคารห้างสรรพสินค้า เทสโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามแบบ อ.6 เลขที่ 20/2551 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2551 เป็นใบรับรองการก่อสร้างอาคารหรือการใช้อาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลพิเคราะห์เห็นว่า ในการก่อสร้างอาคารนั้นผู้ที่ก่อสร้างอาคารจะต้องได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคารจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา 39 ทวิ ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และเมื่อได้พิเคราะห์หีบท้ายบัญญัติตามมาตรา 32 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันแล้วจะเห็นได้ว่าอาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรมเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และเมื่อได้พิเคราะห์หีบท้ายบัญญัติมาตรา 40 (1) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออก



คำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระงับการก่อสร้างอาคารได้ในกรณีที่มีการก่อสร้างอาคาร โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามความในกฎหมายดังกล่าว หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้วจะเห็นได้ว่าการก่อสร้างอาคารนั้นนอกจากผู้ที่ก่อสร้างอาคารจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามความในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแล้ว ผู้ที่ก่อสร้างอาคารยังจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย และเมื่อได้พิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติว่า ในระหว่างกำหนดเวลาที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจใช้บังคับให้เจ้าพนักงานการผังเมืองได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม แล้วจะเห็นได้ว่าบทกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการผังเมืองโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองในการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินอันมีลักษณะเป็นกฎที่ออกมาใช้บังคับเป็นการล่วงหน้าในช่วงระยะเวลาของการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ก่อนที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดให้ใช้บังคับผังเมืองรวมในลำดับต่อไป ทั้งนี้ ก็เนื่องจากบทกฎหมายและกฎดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะที่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการวางและจัดทำผังเมืองรวมอันทำให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมไม่อาจบรรลุผลได้ ดังนั้น ผู้ที่ก่อสร้างอาคารในบางพื้นที่หรือบางบริเวณของแต่ละจังหวัดซึ่งยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแต่ได้มีการใช้บังคับประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่แต่ละจังหวัด และก่อนที่จะวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นว่าใบอนุญาตก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2551 เป็นใบอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น กรณีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาในประการแรกว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จะต้องอุทธรณ์คัดค้านใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพิพาทก่อนการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ พิจารณ์แล้วเห็นว่า โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะที่เป็นเจ้าของที่ดินพร้อมอาคารพาณิชย์ซึ่งตั้งอยู่ใกล้ชิดและติดต่อกับอาคารพิพาท มิได้เป็นผู้ซึ่งได้เข้ามาให้ความเห็นโต้แย้งหรือทำคำคัดค้านเสนอในชั้นพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาท ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ย่อมมิใช่เป็นคู่กรณีในชั้นพิจารณาคำ

ขอตั้งกล่าวที่จะต้องอุทธรณ์คัดค้านใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพิพาทก่อนการฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และกรณีมีปัญหาต้องวินิจฉัยในประการต่อไปว่า การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ ซึ่งเป็นอาคารพิพาทในคดีนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้ออกคำสั่งทางปกครองตามที่มีบทบัญญัติมาตรา 21 ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร บัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นจึงมิใช่เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่อย่างใด และกรณีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาในประการต่อไปว่า อาคารพิพาทเป็นอาคารที่มีพื้นที่ใช้สอยเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคบริโภค รวมทั้งสิ้นเกินกว่า 800 ตารางเมตร ซึ่งจะไม่อยู่ภายใต้บังคับของข้อ 3 แห่งประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2550 หรือไม่ เมื่อได้พิเคราะห์บทนิยาม คำว่าอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่งในข้อ 1 แห่งประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับดังกล่าวที่กำหนดว่า อาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่ง หมายความว่า อาคารที่ใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชย์กรรมในอาคารหลังเดียวหรือหลายหลัง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารร่วมกันเพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน แต่ไม่หมายความรวมถึงตลาดตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและอาคารที่ใช้ดำเนินการเพื่อการส่งเสริมการจำหน่ายสินค้าซึ่งผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ของชุมชน แล้วเห็นว่าในการคิดคำนวณพื้นที่ใช้สอยของอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งจะคิดคำนวณแต่เฉพาะพื้นที่ที่ใช้ในการจำหน่ายหรือขายสินค้าเท่านั้น ไม่ว่าพื้นที่ในส่วนที่ไม่ได้ใช้ในการจำหน่ายหรือขายสินค้าจะมีอยู่ในอาคารหลังเดียวกันหรือไม่ก็ตามจะไม่นำมาคิดคำนวณรวมเป็นพื้นที่ใช้สอยของอาคารด้วย ทั้งนี้ ก็เนื่องจากการออกประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมเท่านั้น โดยมีได้มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งควบคุมการใช้อาคารดังเช่นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กรณีไม่อาจนำความในวรรคหนึ่งของข้อ 7 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาใช้ในการคิดคำนวณพื้นที่ใช้สอยของอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งตามประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับดังกล่าวได้ ในเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการขออนุญาตก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 นั้นมีพื้นที่ที่ใช้ก่อสร้าง 6,240 ตารางเมตร และมีพื้นที่ตัวอาคารรวมทั้งสิ้น 1,157 ตารางเมตร ประกอบด้วยพื้นที่สำนักงาน 61 ตารางเมตร พื้นที่ห้องน้ำ 31 ตารางเมตร และพื้นที่พาณิชย์ 709 ตารางเมตร ซึ่งจะเห็นได้ว่า พื้นที่พาณิชย์อันเป็นพื้นที่ที่ใช้ในการจำหน่ายหรือขายสินค้าโดยเฉพาะนั้นมีอยู่ไม่เกินกว่า 800 ตารางเมตร และเป็นข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกับแผนผังบริเวณที่ปรากฏว่าอาคารพิพาทมีพื้นที่ที่ใช้ในการจำหน่ายหรือ

ขายสินค้าซึ่งเป็นพื้นที่ใช้สอยของอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง รวมทั้งสิ้น 709 ตารางเมตรเท่านั้น อาคารพิพาทจึงตั้งอยู่ภายใต้บังคับของข้อ 3 แห่งประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับดังกล่าว และกรณีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาในประการต่อไปว่า อาคารพิพาทมีที่ว่างด้านข้างและด้านหลังของอาคารอยู่ห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นน้อยกว่า 10 เมตร อันเป็นการขัดต่อข้อ 3 (7) และ (10) แห่งประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2550 จริงตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้างหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามข้อ 3 (7) และ (10) แห่งประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยไม่เกิน 800 ตารางเมตร จะต้องมิต่างด้านข้างและด้านหลังของอาคารอยู่ห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางสาธารณะไม่น้อยกว่า 15 เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงเขตที่ดินของผู้อื่นหรือริมเขตทางของถนนสาธารณะด้านที่ติดกลับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร และที่พิกมูลฝอยของอาคารจะต้องอยู่ห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า 10 เมตร ในเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าที่ว่างด้านข้างและด้านหลังอาคารพิพาทและที่พิกมูลฝอยของอาคารพิพาทอยู่ห่างจากเขตที่ดินของบุคคลที่เป็นคนเดียวกับผู้ให้เช่าที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารพิพาท ประกอบกับที่ดินของบุคคลดังกล่าวเป็นที่ว่างเปล่า กรณีจึงฟังไม่ได้ว่าอาคารพิพาทมีที่ว่างด้านข้างและด้านหลังของอาคารอยู่ห่างจากที่ดินของผู้อื่นน้อยกว่า 15 เมตร และมีที่พิกมูลฝอยของอาคารพิพาทอยู่ห่างจากที่ดินของผู้อื่นน้อยกว่า 10 เมตร จึงไม่เป็นการขัดต่อข้อ 3 (7) และ (10) แห่งประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับดังกล่าว สำหรับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้ระยะเวลาเพียง 4 วัน ในการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้นำเอกสารการชำระเงินค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนและแผนผังบริเวณก่อสร้างมาใช้อ้างอิงเป็นเอกสารหลักฐานต่อศาลนั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เอกสารการรับเงินค่าธรรมเนียมที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกให้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2551 นั้นมิใช่เป็นใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ประกอบกับเห็นว่าการนับระยะเวลาในการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทนั้นจะต้องนับจากวันที่ 16 พฤษภาคม 2551 อันเป็นวันที่ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทจนถึงวันที่ 23 มิถุนายน 2551 อันเป็นวันที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาท รวมระยะเวลาได้ประมาณหนึ่งเดือนเศษ ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงฟังไม่ขึ้น สำหรับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้เร่งรีบออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยไม่สนใจคำสั่งทางปกครองของจังหวัดเพชรบูรณ์ตามหนังสือ ที่ มท 0854.4/6721 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2551 นั้น เมื่อได้พิเคราะห์หนังสือจังหวัดเพชรบูรณ์ฉบับดังกล่าวแล้วเห็นว่า เป็นแต่เพียงหนังสือที่จังหวัดเพชรบูรณ์แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

ทราบว่าเป็นชั้นพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาท ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณา ดำเนินการโดยให้คำวินิจฉัยถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นพื้นฐานสำคัญ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ประสานงานกับสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเพชรบูรณ์ ดังนั้น การออกหนังสือดังกล่าวของจังหวัดเพชรบูรณ์จึงไม่เข้าลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องชะลอการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทแต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงฟังไม่ขึ้น สำหรับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ดำเนินการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่จังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2551 นั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2551 แต่ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับดังกล่าวเริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2551 ดังนั้น ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับดังกล่าวจึงไม่มีผลใช้บังคับในขณะที่มีการออกใบอนุญาต ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงฟังไม่ขึ้น สำหรับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แก้ไขรายการคำนวณประกอบคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทก่อนที่จะออกใบอนุญาตนั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติว่าในกรณีที่แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณที่ได้ยื่นมาพร้อมกับคำขออนุญาตกระทำโดยผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาแต่เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับรายการคำนวณ และเนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการจัดทำรายการคำนวณประกอบคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทได้กระทำโดยนายอรรณ อนุชาชาติ ซึ่งเป็นวิศวกรผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกรในระดับวุฒิวิศวกร ดังนั้น ในขั้นตอนการออกใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องตรวจพิจารณารายการคำนวณแต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงฟังไม่ขึ้น

กรณีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาในประการต่อไปว่า อาคารพิพาทมีแนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์อยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะน้อยกว่า 100 เมตร อันเป็นการขัดต่อข้อ 3 (2) แห่งประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2550 จริงตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้างหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่าตาม

ข้อ 3 (2) แห่งประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยไม่เกิน 800 ตารางเมตร จะต้องมีความสูงศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์อยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไปไม่น้อยกว่า 100 เมตร กรณีมีประเด็นจะต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่าถนนสายหนองไผ่ – วังท่าดี ซึ่งเป็นถนนสาธารณะที่มาบรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 21 สายสระบุรี – หล่มสัก นั้นมีขนาดความกว้างของเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไปจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้างหรือไม่ เห็นว่า ในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อาจตรวจข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมโดยไม่ต้องผูกพันกับคำขอหรือพยานหลักฐานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าหนังสือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ พช 51005.4/724 ลงวันที่ 18 เมษายน 2551 ซึ่งเป็นเอกสารการรับรองขนาดความกว้างของเขตทางถนนสายหนองไผ่ – วังท่าดี ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ใช้อ้างอิงเป็นพยานหลักฐานประกอบคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทนั้น เป็นหนังสือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์แจ้งรับรองเขตทางไปยังนางสาวสุนีย์ พฤษศรีตระกูล ซึ่งมีใช่เป็นเจ้าของที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารพิพาทและมีใช่ผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าของที่ดินดังกล่าว อีกทั้งกรณีตามหนังสือนี้ก็มิใช่เป็นการแจ้งรับรองขนาดความกว้างของเขตทางบริเวณใกล้กับทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะ ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานประกอบคำขอจึงเป็นข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อถือและยังมีไม่เพียงพอแก่การพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีการออกใบอนุญาตตามคำขอได้ ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่านางสาวสุนีย์เป็นผู้ซึ่งแจ้งขอให้มีการรับรองแนวเขตทางแต่กลับเป็นผู้ซึ่งทำหน้าที่นำชี้แนวเสาไฟฟ้าริมถนนสาธารณะให้เป็นแนวเขตทาง และได้มีการแจ้งรับรองแนวเขตทางตามที่นางสาวสุนีย์นำชี้ดังกล่าวโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ นอกจากนี้กรณีเห็นได้ว่าเป็นการนำชี้แนวเขตที่ดินแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่มีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบูรณ์ สาขาหนองไผ่ และเจ้าของที่ดินแปลงใกล้เคียงหรือเจ้าของที่ดินแปลงที่ตั้งอยู่ปากตรงข้ามของถนนเข้าร่วมในการนำชี้แนวเขตที่ดินเพื่อการรับรองแนวเขตที่ดินอีกด้วยและการนำชี้แนวเสาไฟฟ้าที่ปักอยู่ริมทางเท้าทั้งสองฟากถนนมาใช้อ้างอิงเป็นแนวเขตทางของถนนนั้นก็เท่ากับว่าถนนสาธารณะนี้เป็นถนนที่มีการก่อสร้างทางเท้าของถนนอยู่นอกแนวเขตทางทั้งสองฟากถนน อันเป็นพฤติการณ์ที่ผิดปกติวิสัยและไม่ชอบมาพากล และการพิจารณาทางปกครองก่อนการออกใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามความเหมาะสมด้วยเหตุนี้ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานประกอบคำขอดังกล่าวจึงยังไม่เพียงพอแก่การรับฟังได้ในชั้นการพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ส่วนข้อเท็จจริงตามหนังสือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ที่ พช 51005/1301 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2551 ที่ปรากฏว่าระยะห่างจาก

เส้นผ่าศูนย์กลางของถนนสาธารณะสายหนองไผ่ – วังท่าดี ในช่วงหลัก กม. ที่ 0 + 000 ด้านซ้ายทาง 9.80 เมตร และด้านขวาทาง 7.00 เมตร มีขนาดความกว้างของเขตทาง 16.80 เมตร และในช่วงหลัก กม. ที่ 0 + 020 ด้านซ้ายทาง 10.10 เมตร และด้านขวาทาง 7.30 เมตร มีขนาดความกว้างของเขตทาง 17.40 เมตร นั้น เป็นข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อถือ จึงรับฟังได้ว่า ถนนสายหนองไผ่ – วังท่าดี ซึ่งเป็นถนนสาธารณะที่มาบรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 21 สายสระบุรี – หล่มสัก มีขนาดความกว้างของเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไป และหากมีข้อเท็จจริงตามหนังสือนี้ปรากฏอยู่ในขณะที่มีการพิจารณาทางปกครองแล้ว กรณีย่อมเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็คงจะไม่ออกใบอนุญาตให้ได้ ทั้งนี้ ก็เนื่องจากข้อ 6 แห่งประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรืออนุญาตให้ประกอบกิจการในเขตท้องที่จังหวัดเพชรบูรณ์ต้องปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าใบอนุญาตที่ออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นใบอนุญาตที่ขอด้วยกฎหมายแล้วเนื่องจากในขณะที่พิจารณาออกใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ฟังข้อเท็จจริงในเรื่องเขตทางของถนนสายหนองไผ่ – วังท่าดี เป็นที่ยุติได้ว่ามีขนาดความกว้างของเขตทางน้อยกว่า 14 เมตร ดังนั้น ในเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าอาคารพิพาทมีแนวศูนย์กลางของปากทางเข้าออกของรถยนต์อยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะเป็นระยะทางเพียง 41 เมตรเศษ ซึ่งน้อยกว่า 100 เมตร การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทย่อมเป็นการขัดต่อข้อ 3 (2) แห่งประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับเดียวกัน และเมื่อได้วินิจฉัยเป็นเช่นนี้แล้วจึงเห็นว่า ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2551 นั้น เป็นใบอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทในคดีนี้ได้หมดอายุลง ดังนั้น จึงไม่มีกรณีที่ศาลจะต้องออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ 1 แล้ว และคดีมีปัญหาจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 จะต้องอุทธรณ์คัดค้านใบรับรองการใช้อาคารห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2551 อันเป็นอาคารพิพาทก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทองปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าของที่ดินพร้อมอาคารพาณิชย์ซึ่งตั้งอยู่ใกล้ชิดและติดต่อกับอาคารพิพาท มิได้เป็นผู้ซึ่งเข้ามาพิจารณาให้ความเห็นโต้แย้งหรือทำคำคัดค้านเสนอในชั้นพิจารณาคำขอใบรับรองการใช้อาคารพิพาท ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ย่อมมิใช่เป็นคู่กรณีในชั้นพิจารณาสั่งคำขอดังกล่าวที่จะต้องอุทธรณ์

คัดค้านใบรับรองการใช้อาคารพิพาทก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และนอกจากนี้ศาลเห็นว่าคำขอในบันทึกคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนใบรับรองการใช้อาคารพิพาทนั้น ถึงแม้จะเป็นคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ยื่นเพิ่มขึ้นใหม่ก็ตาม แต่ก็เป็นกรณีที่ศาลปกครองสามารถรวมพิจารณาและพิพากษาไปในคราวเดียวกันได้ จึงมิใช่เป็นคำขอที่ต้องห้ามมิให้ศาลรับไว้พิจารณาตามข้อ 48 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่อย่างไรก็ตามและกรณีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดในประการต่อไปว่าใบรับรองการใช้อาคารห้างสรรพสินค้า เทสโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2551 เป็นใบรับรองการใช้อาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อได้พิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 32 วรรคสาม และมาตรา 40 (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ที่ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับรองการใช้อาคารให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคารในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ทำการตรวจสอบแล้วเห็นว่าการก่อสร้างอาคารนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ใช้อาคารหรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารในกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามความในกฎหมายดังกล่าว หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วจะเห็นได้ว่า หากมีการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้วต่อมาได้มีการก่อสร้างอาคารจนแล้วเสร็จ และได้มีการออกใบรับรองการใช้อาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้อง ใบรับรองการใช้อาคารนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ใช้อาคารดังกล่าวได้ ในเมื่ออาคารห้างสรรพสินค้า เทสโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ เป็นอาคารพิพาทที่ได้ก่อสร้างขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และข้อ 3 (2) แห่งประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับดังกล่าวข้างต้น และการอนุญาตให้ใช้อาคารพิพาทดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านจราจรแก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินพร้อมอาคารพาณิชย์ซึ่งตั้งอยู่ใกล้ชิดและติดต่อกับอาคารพิพาท ดังนั้น ใบรับรองการก่อสร้างอาคารหรือการใช้อาคารห้างสรรพสินค้า เทสโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามแบบ อ.6 เลขที่ 20/2551 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2551 ย่อมเป็นใบรับรองการก่อสร้างหรือการใช้อาคารที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นั้น ศาลเห็นว่า โดยที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารมิได้บัญญัติให้ผู้ถูก

ฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและใบรับรองการก่อสร้างอาคารหรือการใช้อาคาร ด้วยเหตุนี้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่มีอำนาจฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลได้โดยตรง

พิพาทก่อกำเนิดขึ้นใบรับรองการก่อสร้างอาคารหรือการใช้อาคารห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามแบบ อ.6 เลขที่ 20/2551 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2551 ทั้งนี้ โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่ออกใบรับรองดังกล่าว

จากคำฟ้องของกลุ่มผู้รักรักษาหนองไผ่ได้ฟ้องโดยให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงพื้นที่อันเป็นที่ก่อสร้างของห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัส เป็นผู้ฟ้องคดีที่เป็นหลักและผู้เช่าอาคารจากเจ้าของดินอันจะแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบหนึ่งที่จะเป็นผู้เสียหายอันจะมีสิทธิในการฟ้องคดี ซึ่งศาลก็ได้พิจารณาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารพิพาทได้รับความเสียหายซึ่งเป็นผลกระทบทางด้านการจราจร ทั้งนี้ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องโดยกล่าวอ้างเหตุผลหลายประการที่จะมีผลทำให้การออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกใบอนุญาตโดยไม่สนใจปฏิบัติคำสั่งทางปกครองของจังหวัดเพชรบูรณ์ ออกใบอนุญาตโดยไม่มีอำนาจ เกร็งรับออกใบอนุญาต หรือที่พักขยะมูลฝอยห่างจากที่ดินของผู้ยื่นขออนุญาตกว่าที่ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฯ กำหนด รวมทั้งกรณีอาคารพิพาทมีแนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์อยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไปไม่ถึง 100 เมตร อย่างไรก็ดี มีเพียงประเด็นเดียวคือกรณีอาคารพิพาทมีแนวแนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์อยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีเขตทางตั้งแต่ 14 เมตรขึ้นไปไม่ถึง 100 เมตร โดยศาลได้พิจารณาถึงความไม่น่าเชื่อถือของเอกสารประกอบคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารซึ่งได้จากนางสาวสุนีย์ พฤษศรีตระกูลซึ่งมิใช่เป็นเจ้าของที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารพิพาทและมีผู้ใช้ได้รับมอบหมายจากเจ้าของที่ดินดังกล่าว ประกอบกับการนำชี้แนวเขตที่ดินเพื่อการรับรองแนวเขตที่ดินได้กระทำโดยนางสาวสุนีย์เพียงฝ่ายเดียว อีกทั้งพฤติการณ์ในการนำชี้ดังกล่าวก็เป็นพฤติการณ์ที่ผิดปกติวิสัยและไม่ชอบมาพากล ตลอดจนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังไม่ได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามความเหมาะสม และทางพิจารณาก็ปรากฏว่าอาคารพิพาทมีแนวศูนย์กลางของปากทางเข้าออกของรถยนต์อยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะเป็นระยะทางเพียง 41 เมตรเศษ ซึ่งน้อยกว่า 100 เมตร การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทย่อมเป็นการขัดต่อข้อ 3 (2) แห่งประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฯ ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัส สาขาหนองไผ่ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการ



ควบคุมอาคารออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2551 นั้น จึงเป็นใบอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจในคดีนี้คือ การคำนวณพื้นที่ใช้สอยของอาคารซึ่งมีรายละเอียดคือ การคำนวณพื้นที่ใช้สอยของห้างเทสโก้ โลตัส ยื่นขออนุญาต 6,240 ตารางเมตรเกินกว่าที่กฎหมายผังเมืองกำหนด แต่แยกส่วนเฉพาะพื้นที่พาณิชย์ 709 ตารางเมตร พื้นที่ให้เช่า 135 ตารางเมตร สำนักงาน 61 ตารางเมตร พื้นที่เก็บสินค้า 97 ตารางเมตร ทางเดิน 124 ตารางเมตร ห้องน้ำ 31 ตารางเมตร ฯลฯ รวมพื้นที่อาคาร 1,157 ตารางเมตร ซึ่งศาลได้พิจารณาแล้วว่า มีพื้นที่ใช้สอยเพื่อการพาณิชย์นั้นถูกต้องแล้ว คือ น้อยกว่า 800 ตารางเมตร อันแสดงให้เห็นว่าการคำนวณพื้นที่ใช้สอยของอาคารว่าเกินเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่จะคำนวณเฉพาะ พื้นที่พาณิชย์เท่านั้น

## บทที่ 5 บทวิเคราะห์

ในส่วนของบทวิเคราะห์นี้ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงกรณีห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับในเนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเท่านั้น เนื่องจากกรณีที่ผู้ประกอบการร้านค้าปลีกสมัยใหม่ได้ปรับลดขนาดของอาคารลงมาเพื่อหลีกเลี่ยงเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้ว

### 5.1 ปัญหาของการนำกฎหมายควบคุมอาคารและกฎหมายผังเมืองมาใช้ควบคุมธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง

#### 5.1.1 การบังคับใช้ในส่วนของฝ่ายบริหาร

การที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นยังมีความเข้าใจในการใช้กฎหมายควบคุมอาคารไม่เท่าที่ควรทำให้เกิด ปัญหาในการบังคับใช้ของแต่ละหน่วยงานอาจมีข้อแตกต่างกัน เช่น การแจ้งการก่อสร้างตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หน่วยงานส่วนท้องถิ่นบางที่ก็หลังจากออกใบรับแจ้งแล้วก็สามารถก่อสร้างอาคารได้เลยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ บางที่หลังจากออกใบรับแจ้งและตรวจแบบแล้วก็ให้ผู้แจ้งมาขออนุญาตก่อสร้างอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจากการสอบถามเจ้าหน้าที่คนหนึ่งของกองช่างของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการรับแจ้งหรือขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ในเรื่องของแนวทางปฏิบัติ ก็ได้รับคำตอบว่า แนวทางของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นแต่ละที่อาจไม่เหมือนกันเนื่องจากไม่ทราบแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่น

นอกจากนี้ยังมีข้อน่าสังเกตในกรณีที่มีกฎหมายไม่ว่าจะเป็นประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ซึ่งออกตาม พระราชบัญญัติผังเมือง หรือ กฎกระทรวง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ฉบับใหม่ออกมาใช้บังคับ ซึ่งไม่มีผลบังคับใช้กับการก่อสร้างอาคารที่ได้อนุญาตและเริ่มการก่อสร้างไปแล้ว แต่มีปัญหาว่ายังคงมีผลบังคับใช้ต่อการก่อสร้างที่ขออนุญาตหลังจากกฎหรือประกาศดังกล่าวบังคับใช้แล้วและการก่อสร้างอาคารที่ขออนุญาตหรือแจ้งการก่อสร้างไปแล้วแต่ยังไม่ได้เริ่มการก่อสร้างหรือไม่ ซึ่งตามกฎหมายควบคุมอาคารการเริ่มการก่อสร้างหมายถึงการเริ่มตอกเสาเข็มอันเป็นรากฐานของอาคารที่ขออนุญาตแล้ว ดังนั้นการที่ผู้ขออนุญาตที่เพียงแต่ทำการถมดิน ปรับพื้นที่ หรือกันรั้วไว้ยังถือไม่ได้ว่าเริ่มการก่อสร้างไปแล้ว ซึ่งเรื่องนี้ได้เคยมีบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เสร็จที่ 566/2544 เรื่อง การก่อสร้างอาคารที่แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุม

อาคารในกรณีที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นห้ามก่อสร้างอาคารในภายหลัง ได้วางแผนปฏิบัติเกี่ยวกับการแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ ไว้ว่า เมื่อผู้ใดได้รับใบรับแจ้งก่อสร้างอาคารยังไม่เริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารตามที่ได้แจ้งไว้ จึงยังไม่พ้นกำหนดเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้แก้ไขรายละเอียดของการแจ้งการก่อสร้างอาคาร และไม่ถือว่าการก่อสร้างได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ตามมาตรา 39 ตรี วรรคสาม เนื่องจากเมื่อพิจารณาความในมาตรา 39 ตรี วรรคสองแล้วกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบรายละเอียดหนังสือแจ้งการก่อสร้างอาคาร และแจ้งข้อทักท้วงในกรณีที่อาคารที่จะก่อสร้างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ฯลฯ ไว้เป็นสองกรณี คือ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้ออกใบรับแจ้งกรณีหนึ่ง หรือภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่เริ่มการก่อสร้างอาคารอีกกรณีหนึ่ง ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว กฎหมายให้ถือว่า การก่อสร้างอาคารนั้นได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ตามมาตรา 39 ตรีวรรคสาม การที่กฎหมายกำหนดวันเริ่มระยะเวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้แก้ไขรายละเอียดที่แจ้งการก่อสร้างอาคารไว้เป็นสองกรณีก็เพราะถ้ามีการเริ่มการก่อสร้างอาคารล่าช้าภายหลังได้รับใบรับแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเวลานาน การที่จะสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการก่อสร้างอาคารภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันเริ่มก่อสร้างก็ไม่ใช่เป็นการยากที่จะปฏิบัติ นอกจากนี้ใบรับแจ้งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกให้แก่ผู้แจ้งก่อสร้างอาคารตามมาตรา 39 ทวิ วรรคสอง เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับใบรับแจ้งในอันที่จะก่อสร้างอาคารจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา 53 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือให้มีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นคงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ได้รับใบรับแจ้งยังไม่เริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารตามใบรับแจ้ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงสามารถเพิกถอนใบรับแจ้งได้ ตามนัยมาตรา 53 วรรคสอง (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า ... คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ (4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ และตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 499/2549 เรื่องการก่อสร้างอาคารที่ได้รับแจ้งตามมาตรา 39 ทวิแห่ง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ก่อนการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2549 ได้วางหลักไว้ว่า หากผู้ได้รับใบรับแจ้งยังไม่ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารตามใบรับแจ้งจึงไม่อาจถือว่าได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและไม่อาจถือได้ว่าการได้รับใบรับแจ้งดังกล่าวได้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฯ ใช้บังคับจึงไม่ได้รับยกเว้นตามมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ประกอบกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจแจ้งข้อทักท้วงและมีอำนาจดำเนินการ ตามมาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ รวมทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็อาจมีคำสั่งทางปกครองเพิกถอนใบรับแจ้งดังกล่าว ตามมาตรา 53 วรรคสอง (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้อีกรกรณีหนึ่งด้วย ดังนั้น ตามความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมือง<sup>1</sup> หากพิจารณาตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ตราบใดที่ผู้ได้รับใบรับแจ้งยังไม่ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร เมื่อได้มีประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมฯ ฉบับใหม่ออกมา เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถแจ้งให้ผู้ได้รับใบรับแจ้งแก้ไขอาคารให้เป็นไปตามประกาศดังกล่าวได้

ปัญหานี้มีข้อสงสัยเกิดว่ากรณีที่ผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เพียงแต่ได้ทำการถม ปรับพื้นที่ หรือล้อมรั้ว หรือการขออนุญาตไว้ก่อนโดยยังไม่เริ่มการก่อสร้าง แต่เนื่องจากใบอนุญาตมีอายุกำหนดไว้ การจะเริ่มก่อสร้างเมื่อใดภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ย่อมเป็นสิทธิตามกฎหมายของผู้ได้รับอนุญาต การที่มีกฎหรือประกาศออกมาภายหลังการอนุญาต แต่ยังไม่ได้เริ่มการก่อสร้าง การนำกฎหรือประกาศที่ออกมาภายหลังมาใช้บังคับ ย่อมเป็นการใช้กฎหมายสารบัญญัติย้อนหลัง ซึ่งโดยหลักแล้วแล้วไม่สามารถใช้บังคับย้อนหลังได้ เว้นแต่จะเขียนไว้ในกฎหรือประกาศนั้นเองว่าให้ใช้บังคับย้อนหลัง และหากถือหลักนี้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาตก่อสร้างตามมาตรา 21 หรือการแจ้งการก่อสร้างตามมาตรา 39 ทวิ ผู้ศึกษาก็เห็นว่า ก่อให้เกิดสิทธิในการก่อสร้างอาคารของผู้ได้รับอนุญาตหรือได้รับใบรับแจ้งแล้วแต่กรณี เช่นเดียวกัน ดังนั้นผลก็ควรจะเป็นอย่างเดียวกัน คือ หากได้รับอนุญาตหรือได้รับใบรับแจ้งแล้วแต่กรณี แล้ว แม้ยังไม่เริ่มการก่อสร้างก็น่าจะไม่สามารถนำกฎหรือประกาศที่ออกมาภายหลังมาใช้บังคับกับกรณิดังกล่าวได้

<sup>1</sup> กรมโยธาธิการและผังเมือง, “หนังสือตอบข้อหารือ ส่วนที่สุด ที่ มท 0710/4423 เรื่อง หารือเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งฯ ตอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทอง”, 25 มิถุนายน 2550.

อย่างไรก็ดี ตามความเห็นส่วนตัวของผู้ศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการอนุญาตก่อสร้างตามมาตรา 21 หรือการออกไปรับแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ ให้แก่ผู้ขออนุญาตยอมเป็นคำสั่งทางปกครอง อันก่อให้เกิดสิทธิ แก่ผู้ขออนุญาตก่อสร้างหรือแจ้งการก่อสร้างแล้วแต่กรณี ในอันที่จะก่อสร้างอาคารตามสิทธิที่มีดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณามาตรา 53 (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว กรณีที่มีกฎกระทรวง หรือประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับใหม่ออกมาใช้บังคับ น่าจะถือได้ว่า กรณี มีบทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปซึ่งหากมีกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องพิจารณาว่าผู้รับประโยชน์ได้ใช้ประโยชน์หรือได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วหรือไม่ กรณีนี้หากพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองอย่างไร เมื่อพิจารณาว่าสิทธิดังกล่าวคือการสามารถก่อสร้างอาคารในบริเวณที่ขออนุญาตหรือแจ้งการก่อสร้างแล้วแต่กรณีได้ ดังนั้นการที่ผู้รับประโยชน์จะได้ใช้หรือรับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวน่าจะเริ่มเมื่อได้เริ่มการก่อสร้างแล้ว อันหมายถึงการเริ่มก่อสร้างฐานราก การตอกเสาเข็มนั่นเอง และเพียงการปรับพื้นที่ การถมดินหรือการล้อมรั้วก็ตาม หากไม่มีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ก็น่าจะเป็นสิทธิตามกฎหมายในการที่จะทำได้อยู่แล้ว หากจะมีสิทธิทำได้เมื่อได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง หรือได้รับใบรับแจ้งแล้วแต่กรณีแต่อย่างใด ดังนั้น หน่วยงานส่วนท้องถิ่นก็น่าจะสามารถเพิกถอนคำสั่งอนุญาตหรือเพิกถอนใบรับแจ้ง และแจ้งให้ผู้ขออนุญาตหรือผู้แจ้งการก่อสร้างแล้วแต่กรณี ปฏิบัติตามกฎหมายหรือประกาศฉบับใหม่ได้ ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่าหากไม่มีการเพิกถอนดังกล่าว จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งหากพิจารณาว่ากฎหรือประกาศดังกล่าวได้ออกมาเพื่อคุ้มครองต่อประโยชน์สาธารณะแล้ว การเพิกถอนดังกล่าวข้างต้น น่าจะเข้าเงื่อนไขของ มาตรา 53 วรรคสอง (4) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

แต่กระนั้นก็ตาม ในทางปฏิบัติกฎหรือประกาศที่ออกมาใหม่กลับไม่มีผลบังคับกับการก่อสร้างที่ได้ขออนุญาตไปแล้วแต่ยังไม่ได้เริ่มการก่อสร้าง เนื่องจากเมื่อมีกฎหรือประกาศฉบับใหม่ออกมาเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่ได้ทำการตรวจสอบโดยทันทีว่าผู้ขออนุญาตหรือแจ้งการก่อสร้างแล้วแต่กรณีรายใดได้เริ่มการก่อสร้างไปแล้วบ้างหรือไม่ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าในกรณีที่มีประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่ของรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นใด ควรจะมีการให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นนั้นลงพื้นที่ตรวจสอบบริเวณซึ่งได้ขออนุญาตก่อสร้างไว้แล้วและอยู่ภายใต้บังคับของประกาศกรมโยธาธิการหรือกฎกระทรวงดังกล่าวข้างต้นว่าบริเวณนั้นมิได้เริ่มการก่อสร้างตามที่ได้ขออนุญาตไว้แล้วหรือไม่ หากยังไม่มีกรณีก่อสร้างก็ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของประกาศหรือกฎกระทรวงฉบับใหม่ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องทำการแจ้ง

ชักชวนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามประกาศหรือกฎกระทรวงฉบับใหม่ นอกจากนี้ยังมีผู้ขออนุญาตหลายรายที่ได้ทำการขออนุญาตก่อสร้างอาคารไว้ก่อนโดยยังไม่เริ่มการก่อสร้างในเวลาอันสมควร บางรายหลังจากขออนุญาตไว้แล้วหลายปีก็ยังไม่ได้เริ่มการก่อสร้างแต่อย่างใด จนใบอนุญาตหมดอายุและต้องมาต่อใบอนุญาตใหม่ ประกอบกับบางรายขออนุญาตไว้โดยมีเจตนาจะขายใบอนุญาตโดยไม่ต้องการก่อสร้างจริง เป็นต้น

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็เช่นกัน แม้จะมีหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่ขอให้ทางจังหวัดแต่ละจังหวัดกำชับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ให้ครบถ้วนทุกกลุ่มประชากร แต่ยังไม่มีความชัดเจนให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกันหรือมาตรฐานเดียวกัน โดยเห็นได้จากการที่หลายจังหวัดได้สอบถามเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมายังกรมโยธาธิการและผังเมือง ดังนั้นกรมโยธาธิการและผังเมืองควรจะวางแนวทางปฏิบัติในขั้นตอนการออกใบอนุญาต การแจ้ง การชักชวน ตลอดจนการออกใบรับรองการใช้อาคารให้ละเอียดและชัดเจนเพื่อให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีแนวปฏิบัติไปในทางเดียวกันอย่างครบถ้วนถูกต้องตามกฎหมาย

#### 5.1.2 การบังคับใช้เมื่อนำคดีขึ้นสู่ศาล

ปัญหาสำคัญของกลุ่มผู้ค้าปลีกรายย่อยในการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือบังคับให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นปฏิบัติให้ถูกต้องตามประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัด... หรือกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่... แล้วแต่กรณี คือการเป็นผู้เสียหายในคดีตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์ในด้านควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคาร หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระเทือน เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับอาคาร โดยมีได้ครอบคลุมถึงการประกอบธุรกิจการค้าแต่อย่างใด ดังนั้น หากกลุ่มผู้ค้าปลีกรายย่อยได้รับความเสียหายเนื่องจากการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างโดยฝ่าฝืนข้อห้ามของกฎหมาย และฟ้องร้องต่อศาลปกครองโดยอ้างความเสียหายอันเกิดจากการประกอบธุรกิจการค้า โดยมีได้อ้างหรือแสดงให้ศาลเห็นได้ว่ามีความเสียหายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แล้ว ศาลย่อมมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งการที่จะเป็นผู้เสียหายอันจะมีสิทธิฟ้องคดี

ได้นั้นผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคาร หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระเทือนเนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับอาคาร ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาในบทที่ 4 ข้อ 4.10 ที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าที่ดินซึ่งติดกับที่ดินบริเวณซึ่งหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้ห้างเทสโก้ โลตส์ทำการก่อสร้างและผู้ฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้เช่าอาคารในพื้นที่ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีนี้ยังได้อ้างความเสียหายอันเป็นความเสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารซึ่งเป็นคดีที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณา ส่วนผู้ฟ้องคดีอื่นๆในคดีนี้ซึ่งมิใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินศาลได้สั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ดังนั้น การจะให้ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้จะต้องให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้ซึ่งอยู่บริเวณใกล้เคียงอันอาจเกิดความเสียหายเกี่ยวกับอาคารเป็นผู้ฟ้องคดีด้วย หรือรับมอบอำนาจจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าว

ผู้ศึกษาขอตั้งข้อสังเกตในกรณีนี้ว่า หากพิจารณา มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าว เป็นผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา” แล้ว จะสามารถพิจารณาได้หรือไม่ว่าการที่จะต้องเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อันจะเป็นผู้เสียหายได้นั้น หมายถึงการเป็นผู้เสียหาย ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น หากมิใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารพิพาทแล้ว จะไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองด้วยไม่ หากแต่การจะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองหรือไม่ย่อมเป็นไปตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ซึ่งหากศาลพิจารณาอย่างกว้างแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่แม้มิใช่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระเทือน ก็อาจเป็นผู้ได้รับความเสียหายในคดีปกครองได้ อันศาลจะรับคดีไว้พิจารณาในเนื้อหาของคดีต่อไปได้

ดังนั้น หากศาลรับฟ้องคดีไว้แล้วกรณีศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ความเสียหายจะเกิดขึ้นก็เมื่อได้มีการเปิดใช้อาคารแล้วเท่านั้น เพียงแต่การให้อนุญาตก่อสร้างอาคาร ความเสียหายดังกล่าวจึงไม่เกิดขึ้นจากการอนุญาตก่อสร้างอาคารแต่อย่างใด หากพิจารณามาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในประเด็นที่ว่าอาจจะเสียหาย อันเป็นความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตแล้ว หากผู้ฟ้องคดีสามารถพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นในอนาคตจากการอนุญาต เช่น มีกรณีตัวอย่างในพื้นที่อื่น หรือ อำเภอข้างเคียงหรือในหลายๆ จังหวัด ที่มีการอนุญาตให้ก่อสร้างห้างค้าปลีกขนาดใหญ่แล้ว ร้านค้าปลีกรายย่อยในบริเวณนั้นๆ ได้รับความเสียหาย ต้องขาดทุนอย่างหนักหรือเลิกกิจการแล้ว ก็อาจถือได้ว่า เข้าเงื่อนไขการฟ้องฟ้องคดีของศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแล้ว

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษายังคงเห็นด้วยกับผลที่ศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหายทางการค้า มิใช่ผู้เสียหายในอันจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจาก การอนุญาต หรือ ออกใบรับแจ้ง ที่ให้สิทธิแก่ผู้ขออนุญาตหรือผู้แจ้ง ในการที่จะก่อสร้างอาคาร โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ดังนั้นการที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้จะต้องเกิดกรบทับัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยความมุ่งหมายเฉพาะ และเนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ออกโดยมีเจตนารมณ์ เพื่อควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคาร หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่หรือการใช้สอยที่ดินหรืออาคารถูกระทบกระเทือน เนื่องจากดำเนินการเกี่ยวกับอาคาร ดังนั้น การที่มีกฎหมายของฝ่ายบริหารซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายซึ่งมีเจตนารมณ์เฉพาะ ก็ไม่น่าจะตีความให้เกินเลยไปจากความมุ่งหมายของกฎหมายดังกล่าว แม้จะมีเนื้อหาของกฎหมายแห่งกฎหมายให้สามารถตีความเช่นนั้นได้ก็ตาม ดังนั้น ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล น่าจะเป็นผู้เสียหายตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง มิใช่ว่าผู้ใดที่เห็นว่าคำสั่งทางปกครองออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถฟ้องคดีได้

ในเรื่องของการฟ้องคดีของผู้ค้าปลีกรายย่อยนั้น การอ้างความเสียหายต่อศาลนั้น จะต้องอ้างความเสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กล่าวคือ อ้างความเสียหายเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร เช่น การอนุญาตให้ก่อสร้างจะทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อยู่ในบริเวณใกล้เคียงจะได้รับผลเสียจากการจราจรติดขัด หรือเสียโอกาสในการที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจะมาเก็บขยะในบริเวณบ้านตน หรือ หากเกิดเพลิงไหม้ รถดับเพลิงจะไม่สามารถเข้ามาในบริเวณบ้านตนได้อย่างทันท่วงที หรือการ



ก่อสร้างจะทำให้สิ่งแวดล้อมบริเวณนั้นเกิดมลภาวะอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน เป็นต้น ทั้งนี้ หากพิชิตจนให้ศาลเห็นได้ว่าการอนุญาตจะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออาจจะเสียหายดังกล่าวข้างต้นแก่ตนแล้ว ย่อมสามารถที่จะเป็นผู้เสียหายอันจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และความเสียหายดังกล่าวก็เป็นความเสียหายตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มุ่งคุ้มครอง ดังจะเห็นได้จาก กรณีศึกษาในบทที่ 4 ข้อ 4.10 ดังกล่าวข้างต้นศาลได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรของผู้ฟ้องคดี เป็นต้น

นอกจากเงื่อนไขดังกล่าวมาข้างต้นหากผู้ค้าปลีกขายย่อยต้องการจะฟ้องร้องคดีต่อศาล การกล่าวอ้างการกระทำผิดเงื่อนไขตามกฎหมายหรือประกาศที่ออกตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นประกาศกรมการที่ดินและผังเมือง กฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท หรือกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรกล่าวไว้อย่างละเอียดครบถ้วนที่อาจจะไม่ตรงตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือประกาศนั้นๆ เช่น เรื่องขนาดของพื้นที่ขายหรือพื้นที่พาณิชย์ ระยะห่างของที่พักขยะมูลฝอยกับที่ดินข้างเคียง ระยะห่างจากแนวเขตที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารศูนย์ราชการหลักของจังหวัดหรืออำเภอ ศาลากลาง โบราณสถาน สถานศึกษา แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะ เป็นต้น โดยไม่ควรกล่าวอ้างว่าการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นนั้นขัดต่อเงื่อนไขอื่นที่ไม่ใช่กฎหมาย เช่น ขัดต่อนโยบายรัฐบาล หนังสือของกระทรวงมหาดไทย มติคณะรัฐมนตรี เพียงอย่างเดียว โดยไม่กล่าวถึงการขัดต่อเงื่อนไขตามกฎหมายเลย การอ้างถึงพฤติการณ์อื่นๆ ดังกล่าวควรอ้างถึงเพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตที่อาจมีพฤติการณ์ที่ผิดปกติวิสัยประกอบการออกใบอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

## 5.2 ผู้ประกอบการมีวิธีการหลีกเลี่ยงหรือใช้ช่องว่างของกฎหมายอย่างไร

### 5.2.1 กรณีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

ในกรณีของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เนื่องจากผังเมืองรวมนั้นจะมีลักษณะเป็นกรอบนโยบาย โครงการ รวมถึงมาตรการควบคุม โดยการจัดทำแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินพร้อมข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้กว้างๆ และค่อนข้างยืดหยุ่น คือ นอกจากกำหนดการใช้ประโยชน์ไว้สำหรับกิจการใดกิจการหนึ่งแล้ว ยังเปิดช่องไว้สำหรับการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอื่นๆ ได้อีกไม่เก็ยร้อยละสิบห้า ดังนั้นหากห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ต้องการจะขยายสาขาก็สามารถทำได้ โดยก่อสร้างให้ตรงตามเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม หรือที่ผังเมืองรวมเปิดช่องไว้สำหรับกิจการอื่นๆ

ผู้ศึกษาขอตั้งข้อสังเกตว่าผังเมืองรวมซึ่งเปิดโอกาสให้ใช้ประโยชน์ที่ดินไว้ไม่เกินร้อยละสิบห้าก็ดี ร้อยละสิบก็ดี สำหรับกิจการอื่นนอกจากที่ผังเมืองรวมกำหนดไว้ในบริเวณนั้นๆ ควรจะยกเลิกเสียเนื่องจากทำให้ไม่สามารถจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ว่ารายใหญ่ควรอยู่บริเวณใดหรือรายเล็กควรอยู่บริเวณใดแล้ว ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมือง จัดสรรการใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายผังเมืองอีกด้วย

ในกรณีของข้อกำหนดตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ 72 จังหวัด และประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่แต่ละจังหวัด เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว นั้นจะต้องมีกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ซึ่งจะต้องไม่เกิน 5 ปี ตามมาตรา 14(4) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งออกตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ย่อมสิ้นผลไปตามกำหนดระยะเวลาบังคับใช้ของพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย ผู้ประกอบการห้างค้าปลีกขนาดใหญ่จึงอาศัยช่วงระยะเวลาที่ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองดังกล่าวสิ้นผลการบังคับใช้ ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่งในพื้นที่ที่ประกาศสิ้นผลการบังคับใช้ ทั้งนี้ผู้ประกอบการมักมีแผนงานอยู่แล้วว่าจะยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารในช่วงเวลาไหน และมักจะยื่นขออนุญาตในช่วงระยะเวลาดังกล่าวพร้อมกันในหลายจังหวัดเพื่อจะได้ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศกรมโยธาธิการดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ 72 จังหวัด พ.ศ. 2549 ซึ่งได้สิ้นระยะเวลาบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2552 แต่พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ในท้องที่ 72 จังหวัด พ.ศ. 2552 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตั้งแต่วันที่ 10 สิงหาคม 2552 และกำหนดไว้ในตัวพระราชกฤษฎีกาให้มีผลใช้บังคับได้ทันทีตั้งแต่วันที่ 30 สิงหาคม 2552 แล้วจะเห็นได้ว่าเพื่อเป็นการไม่ให้เกิดช่องว่างของระยะเวลาในการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา การออกพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ก่อนที่ฉบับเดิมจะหมดอายุโดยการกำหนดให้มีผลใช้บังคับในอนาคตตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่พระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมหมดอายุเป็นต้นไป หรือการออกพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่หลังจากฉบับเดิมสิ้นอายุ แต่กำหนดไว้ในตัวพระราชกฤษฎีกาเองว่าให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังตั้งแต่วันที่ที่กำหนด อันเป็นการกำหนดวันที่ใช้บังคับของกฎหมายสารบัญญัติย้อนหลังไว้ในตัวกฎหมายเอง ซึ่งสามารถทำได้ ย่อมเป็นการแก้ไขปัญหาชองว่างของระยะเวลาการใช้บังคับของกฎหมายได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีการประกาศใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมหรือพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวม ซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาบังคับใช้เช่นเดียว แต่กรณีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ

เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมจะต้องเตรียมประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่แต่ละจังหวัด ให้พร้อมกับการประกาศพระราชกฤษฎีกาด้วย

แม้กระนั้นก็ตามควรมีการวางแผนปฏิบัติในการตีความหรือกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองด้วยว่า กรณีที่กฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมหมดอายุและไม่สามารถออกกฎหมายใหม่ได้ทัน ให้มีการอนุโลมให้ใช้กฎหมายฉบับเดิมไปก่อน ซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือทรัพย์สินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมือง และยังสามารถแก้ปัญหาการแบ่งพื้นที่การประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งได้ในระดับหนึ่งด้วย

นอกจากนี้กรณีที่อยู่ในช่วงระยะเวลาบังคับประกาศกรมโยธาธิการและผังเมืองฯ ผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่อาจจะดำเนินการให้มีการแก้ไขประกาศฯ โดยอาจดำเนินการจัดให้มีการสำรวจความคิดเห็นประชาชนว่าประชาชนเห็นด้วยกับการก่อสร้างเพื่อส่งความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อส่งต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติและส่งต่อไปยังคณะกรรมการผังเมืองเพื่อความคิดเห็นชอบ และเมื่อได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองในฐานะเจ้าพนักงานการผังแล้วก็สามารถแก้ไขประกาศดังกล่าวได้ ซึ่งในกรณีนี้ควรมีการวางแผนปฏิบัติไว้ว่ากรณีใด หรือเหตุจำเป็นอย่างไร จึงจะสามารถแก้ไขประกาศดังกล่าวได้

### 5.2.2 กรณีตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

บริเวณซึ่งอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จะเป็นบริเวณซึ่งประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว โดยการควบคุมธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่จะทำโดยกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ซึ่งออกตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 8 (10) แต่เนื่องจาก มาตรา 10 (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันให้อำนาจหน่วยงานส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะถิ่นได้ผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่จึงอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 10 (2) ดังกล่าวก่อสร้างห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ในบริเวณซึ่งอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงดังกล่าว หากผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกต้องการจะก่อสร้างห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ ในบริเวณที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยขัดกับเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว ผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกค้าส่งก็จะขอให้ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้อนุญาตก่อสร้างบริเวณดังกล่าวได้ โดยผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกค้าส่งอาจมีการจ้างสถาบันการศึกษาในพื้นที่ทำการสำรวจความคิดเห็นประชาชนในท้องถิ่นว่าเห็นด้วยหรือไม่ในการที่จะอนุญาตให้มีการ

ก่อสร้างห้างค้าปลีกดังกล่าว หรือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเองอาจมีการติดประกาศเรียกประชุมประชาชนเพื่อสอบถามความคิดเห็นประชาชนในท้องถิ่นว่าเห็นด้วยหรือไม่ หากประชาชนเห็นด้วยราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวก็จะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นอนุญาตให้ก่อสร้างห้างค้าปลีกดังกล่าวได้ โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้จะส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติเพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการควบคุมอาคาร และขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต่อไป เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็บังคับใช้ได้

มีข้อนำสังเกตในกรณีนี้ว่า โดยหลักแล้วข้อบัญญัติส่วนท้องถิ่นไม่สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงได้ เพียงแต่ตามมาตรา 10 (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 แล้วให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(2) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้น ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น...” อันเป็นการที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับท้องถิ่น สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้แตกต่างจากกฎกระทรวงได้ในบางลักษณะ เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นว่าคนในท้องถิ่นต้องการอย่างไร ผู้ศึกษาขอตั้งข้อสังเกตในกรณีนี้ประการต่อไปว่า ความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะถิ่น ที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเพียงแต่อ้างว่าประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นเห็นด้วยกับข้อบัญญัติท้องถิ่น จึงถือว่ามีความจำเป็นหรือเหตุผลเฉพาะถิ่นแล้ว จะเป็นการตีความเอาเองโดยขาดพื้นฐานทางกฎหมายหรือไม่ ซึ่งอาจมีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวได้ และศาลอาจเห็นว่า ไม่ถือว่ามีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งท้องถิ่นอาจต้องชดใช้ค่าเสียหายได้

อย่างไรก็ดีหากจะกล่าวว่าผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่หลีกเลี่ยงกฎหมายเสียทีเดียวอาจไม่เป็นธรรมนัก เนื่องจากส่วนใหญ่ได้กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติหรือกฎหมายเปิดช่องไว้ แต่เนื่องจากกฎหมายที่นำมาควบคุมหรือจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ซึ่งในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มิได้บัญญัติขึ้นเพื่อการควบคุมธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง การบังคับใช้จึงไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร

### 5.3 แนวทางการควบคุมธุรกิจค้าปลีกค้าส่งของไทยควรเป็นอย่างไร

เนื่องจากในปัจจุบันพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมาควบคุมหรือจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งมิได้มีเจตนารมณ์เพื่อการดังกล่าวการบังคับใช้จึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร ดังนั้นจึงควรมีการออกกฎหมายเพื่อนำมาใช้ควบคุม

หรือจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งโดยตรง ซึ่งนอกจากจะมีเงื่อนไขที่เหมาะสมยิ่งขึ้นในการนำมาจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งแล้ว ยังมีผลถึงการบังคับใช้กฎหมายในชั้นศาลอีกด้วย กล่าวคือ การที่ผู้ค้าปลีกรายย่อยที่ได้รับความเสียหายจากอนุญาตให้ก่อสร้างห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ที่ขัดต่อกฎหมายดังกล่าว ใน 2 ประการ คือ

(1) การที่จะเป็นผู้เสียหายทางนิตินัย เนื่องจากได้รับความเสียหายในทางธุรกิจ โดยไม่จำเป็นต้องมีที่ดินติดต่อกับอาคารค้าปลีกค้าส่งที่ขออนุญาตก่อสร้างแต่อย่างใด ก็สามารถมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลได้

(2) ความเสียหายทางธุรกิจของร้านค้าปลีกรายย่อยซึ่งเดิมศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ว่า ความเสียหายจะเกิดขึ้นก็เมื่อได้มีการเปิดใช้อาคารแล้วเท่านั้น เพียงแต่การให้อนุญาตก่อสร้างอาคาร ความเสียหายดังกล่าวจึงไม่เกิดขึ้นจากการอนุญาตก่อสร้างอาคารแต่อย่างใด หากมีกฎหมายเฉพาะ หากมีการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งโดยขัดเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว ผู้ค้าปลีกรายย่อยผู้ได้รับความเสียหายจากการอนุญาตดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองจากความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

นอกจากนี้ ภาครัฐควรมีนโยบายที่ชัดเจนว่าในอนาคตไม่ว่าจะเป็นสิบหรือยี่สิบปีข้างหน้า ต้องการให้โครงสร้างของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งของไทยเป็นอย่างไร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศและความอยู่รอดของธุรกิจคนไทยเป็นสำคัญ เพื่อความเหมาะสมในการกำหนดเนื้อหาของกฎหมายเฉพาะเพื่อการจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งในการบังคับใช้ให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว ตลอดจนมีความยืดหยุ่นและติดตามพัฒนาการทางการค้าให้ทันกับธุรกิจซึ่งมีพัฒนาการอยู่ตลอดเวลา

อย่างไรก็ดีในระหว่างที่กฎหมายดังกล่าวข้างต้นยังไม่ประกาศใช้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรใช้และตีความกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะและมีผลใช้บังคับเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ รวมถึงกลุ่มผู้ค้าปลีกรายย่อยผู้ได้รับความเสียหายด้วยว่าควรใช้กฎหมายเดิมที่มีให้เกิดประโยชน์มากที่สุดในการฟ้องและดำเนินคดีด้วย นอกจากนี้การเข้ามาตราทางกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังควรมีมาตรการเชิงบวก ไม่ว่าจะเป็นการเจรจากับผู้ค้าปลีกรายใหญ่ เช่น ให้สามารถขยายสาขาได้แต่ต้องร่วมมือหรือให้ความช่วยเหลือบางประการกับร้านค้าปลีกรายย่อยในท้องถิ่นให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ โดยผู้เจรจาควรเป็นคนกลางซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ เป็นต้น ประกอบกับควรมีการเก็บข้อมูลของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งในหลายๆ ด้านให้มากยิ่งขึ้น เช่น พฤติกรรมของผู้บริโภค ด้านการจรรยาบรรณ เทคโนโลยีการบริหารจัดการใหม่ๆ ตลอดจนส่งเสริมให้ผู้ค้าปลีกรายย่อยมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของผู้บริโภคและวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมไทย ส่งเสริมให้มีการร่วมมือกันระหว่างผู้ผลิตและผู้ค้าปลีกรายย่อยให้มากยิ่งขึ้น การอบรมแนะนำเทคโนโลยีการบริหารจัดการใหม่ๆ แก่ผู้ค้าปลีกราย

ย่อย เป็นต้น เพื่อให้ร้านค้าปลีกขายย่อยได้ระดับประคองธุรกิจให้อยู่รอดได้ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะออกมาจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง

อนึ่ง กรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองบังคับใช้ในการกำหนดขนาดของอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่งขนาดใหญ่ให้ต้องขออนุญาตก่อสร้างอยู่แล้ว หากมีกฎหมายเฉพาะเพื่อการจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งกำหนดขนาดของอาคารที่ต้องการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งให้ต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจ จะมีปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายหรือไม่ กรณีนี้หากพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ว่า ความเสียหายจากการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่ง อันอาจเกิดกับธุรกิจของกลุ่มผู้ค้าปลีกค้าส่งรายย่อยเป็นผลกระทบอันเกิดจากการประกอบธุรกิจภายหลังเปิดใช้อาคารแล้ว มิได้เป็นผลโดยตรงจากการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวแต่อย่างใดเนื่องจากใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนี้เป็นการอนุญาตให้ทำการก่อสร้างอาคารซึ่งมีข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎระเบียบหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเท่านั้นหาใช่เป็นหนังสืออนุญาตให้ผู้ขอก่อสร้างทำธุรกิจค้าส่งค้าปลีกไม่ ดังนั้นความเสียหายที่กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกค้าส่งรายย่อยได้รับซึ่งเป็นความเสียหายจากการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งของห้างขนาดใหญ่จึงไม่ใช่ความเสียหายจากการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารของหน่วยงานท้องถิ่นนั้นๆ จะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่น่าจะมีความซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใด เนื่องจากหากมีกฎหมายเฉพาะเพื่อการจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งกำหนดขนาดของอาคารให้ต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจ ย่อมเป็นการขออนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจ หาใช่เป็นการขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยตรงแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหรือก่อสร้างตามกฎหมายใด ผู้ให้อนุญาตควรเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความใกล้ชิดและรู้สภาพของท้องถิ่นนั้นๆ เป็นอย่างดี หากในปัจจุบันหน่วยงานส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในด้านต่างๆ อย่างเพียงพอ การอนุญาตให้ประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง อาจให้มีคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นหรือระดับจังหวัดทำหน้าที่ดังกล่าวไปก่อน และค่อยๆ ถ่ายโอนอำนาจการอนุญาตสู่หน่วยงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การอนุญาตเป็นไปโดยสอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของท้องถิ่นนั้นๆ และเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นมากที่สุด ทั้งนี้ ยังคงต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบายภาพรวมธุรกิจค้าปลีกค้าส่งของทั้งประเทศด้วย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กมล กมลตระกูล. ตลาดสดกับมิติทางด้านวัฒนธรรม [ออนไลน์]. 2552. แหล่งที่มา:

<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2009q1/2009march23p1.htm> [2552, 17

มิถุนายน]

กมล กมลตระกูล. ยักษ์ค้าปลีกข้ามชาติกับหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองวิถีชีวิตชุมชน. [ออนไลน์].

2550. แหล่งที่มา: [http://kamolkamoltrakul.blogspot.com/2007/07/blog-post\\_9455.html](http://kamolkamoltrakul.blogspot.com/2007/07/blog-post_9455.html)

[2551, 13 กันยายน]

กมล กมลตระกูล. อุตสาหกรรมค้าปลีกคุกคามชุมชน [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2008q3/2008july17p7.htm> [2552, 17 มิถุนายน]

การค้าภายใน, กรม. 17 มกราคม 2544. หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0402/ว355 เรื่อง แต่งตั้ง

คณะกรรมการกร่างกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกขนาดใหญ่ ถึง อธิบดีกรมการ  
ผังเมือง.

การค้าภายใน, กรม. 18 พฤษภาคม 2544. หนังสือ ด่วน ที่ พณ 0402/3628 เรื่อง ขอรื้อการนำ

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาใช้แก้ไขปัญหารุ้การกิจค้าปลีก ถึงอธิบดีกรม  
โยธาธิการ.

การค้าภายใน, กรม. 18 พฤษภาคม 2544. หนังสือ ด่วน ที่ พณ 0402/3627 เรื่อง ขอรื้อการนำ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาใช้แก้ไขปัญหารุ้การกิจค้าปลีก ถึง อธิบดีกรมการผัง  
เมือง.

การค้าภายใน, กรม. 18 พฤษภาคม 2544. หนังสือ ด่วน ที่ พณ 0402/3626 เรื่อง ขอรื้อการนำ

กฎหมายองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นมาแก้ไขปัญหารุ้การกิจค้าปลีก ถึงอธิบดีกรมการปกครอง.

การผังเมือง, กรม. 28 มิถุนายน 2544. หนังสือ ที่ มท 0402/2338 เรื่อง ขอรื้อการนำ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาใช้แก้ไขปัญหารุ้การกิจค้าปลีก ถึง อธิบดีกรมการค้า  
ภายใน.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. กฎหมายผังเมือง : จำกัดหรือส่งเสริมค้าปลีกข้ามชาติ. [ออนไลน์].

แหล่งที่มา <http://www.kriengsak.com/node/745> [2552, 12 มิถุนายน]

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการค้าที่ไม่เป็นธรรมและการคุ้มครองผู้บริโภค. สรุปสัมมนา

รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการ

ประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง  
ระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน 2551 – 24 มีนาคม 2552, 2552.

ควบคุมและตรวจสอบอาคาร, สำนัก. 4 ตุลาคม 2550. หนังสือ ที่ มท 0710.4/4020 เรื่อง การขอการ  
รับฟังความคิดเห็นประชาชนประกอบการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์ยกรรม  
ประเภทค้าปลีกค้าส่ง ถึง โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดภูเก็ต.

ควบคุมตรวจสอบอาคาร ก.ตพ., สำนัก. 5 มิถุนายน 2550. หนังสือบันทึกข้อความ ที่ มท  
0710/2108 เรื่อง การจัดทำประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารพาณิชย์ยกรรมค้าปลีก  
ค้าส่ง ตอบข้อหารือของ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเพชรบูรณ์.

ควบคุมและตรวจสอบอาคาร, สำนัก. ข้อหารือเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร 2550 [ออนไลน์].  
2551 แหล่งที่มา:

[http://eservices.dpt.go.th/eservice\\_5/publish/data/work/building50.PDF](http://eservices.dpt.go.th/eservice_5/publish/data/work/building50.PDF) [2552, 10  
กรกฎาคม]

ควบคุมและตรวจสอบอาคาร, สำนัก. รวมข้อหารือเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารปี 2551  
[ออนไลน์]. 2552 แหล่งที่มา:

[http://eservices.dpt.go.th/eservice\\_5/publish/doc\\_work.html](http://eservices.dpt.go.th/eservice_5/publish/doc_work.html) [2553, 10 มกราคม]

จิตร ศิริธรรานนท์, พันธุ์เทพ สุลีสิทธิ์ และวิโรจน์ ณ บางช้าง. คนในข่าว: “โซว์ห่วย” vs “ค้าปลีกข้าม  
ชาติ” [รายการโทรทัศน์]. กรุงเทพมหานคร: สถานีโทรทัศน์เอเอสทีวี นิวส์ วัน [2550, 15  
ตุลาคม]

ณัฐนันท์ พลัวจินดา. มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทย,  
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

ฉัตรชัย ตวงรัตนพันธ์. วิวัฒนาการค้าปลีกดั้งเดิมอย่างไทยไทย [ออนไลน์]. 2544. แหล่งที่มา:

[http://www.marketeer.co.th/inside\\_detail.php?inside\\_id=886](http://www.marketeer.co.th/inside_detail.php?inside_id=886) [2554, 22 มกราคม]

ฉัตรชัย ตวงรัตนพันธ์. วิวัฒนาการค้าปลีก : ยุคบุกเบิกค้าปลีกสมัยใหม่ (1) [ออนไลน์]. 2544.

แหล่งที่มา: [http://www.marketeer.co.th/inside\\_detail.php?inside\\_id=952](http://www.marketeer.co.th/inside_detail.php?inside_id=952) [2554, 22  
มกราคม]

ฉัตรชัย ตวงรัตนพันธ์. วิวัฒนาการค้าปลีก : ยุคบุกเบิกค้าปลีกสมัยใหม่ (2) [ออนไลน์]. 2544.

แหล่งที่มา: [http://www.marketeer.co.th/inside\\_detail.php?inside\\_id=997](http://www.marketeer.co.th/inside_detail.php?inside_id=997) [2554, 22  
มกราคม]



ทวีศักดิ์ จันแจ่ม. ผู้อำนวยการกองนิติการ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์. สัมภาษณ์, 27 มกราคม 2554.

ธีรยุทธ วัฒนาศุภโชค. ไพรเวท แบรอนด์ : สงครามค้าปลีกครั้งใหม่ [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา: <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2005q1/article2005march30p7.htm> [2551, 9 ธันวาคม]

นโยบายและแผน, สำนัก สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. เอกสารประกอบการประชุมหารือเกี่ยวกับมาตรการในการช่วยเหลือธุรกิจค้าปลีกค้าส่งขนาดเล็กและขนาดกลาง 25 ธันวาคม 2544 ณ ห้องประชุม 2 กระทรวงมหาดไทย, 2544.

นพพันธ์ ตาปานานนท์. บริบทพื้นฐานกฎหมายผังเมืองไทย. เอกสารบทความวิชาการประกอบการสัมมนาการประชุมวิชาการการออกแบบและวางผังชุมชนเมืองและผังเมือง ครั้งที่ 1 เรื่อง "มหานคร" 24 มกราคม 2543 2543-2 ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

นิพนธ์ พัวพงศกรและคณะ. การค้าปลีกของไทย : ผลกระทบของการแข่งขันจากผู้ประกอบการค้าปลีกขนาดใหญ่จากต่างประเทศ, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545.

พาณิชย์, กระทรวง. 18 สิงหาคม 2551. หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พณ 0408/3454 เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาและพัฒนาระบบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ถึง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

พิชาน กิติอาษา. สังคมเปลี่ยนไป SMEs จะปรับตัวอย่างไร. [ออนไลน์]. 2552. แหล่งที่มา: <http://prof-net.igetweb.com/index.php?mo=3&art=180284> [2552, 17 มิถุนายน]

พีระพงษ์ กิติเวชโกศาวิช. จับเงินชนทอง: แก่กฎหมายกับความอยู่รอดของธุรกิจไทย [รายการโทรทัศน์]. กรุงเทพมหานคร: สถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์ทีวี [2550, 20 มีนาคม]

พีระพงษ์ กิติเวชโกศาวิช. จับเงินชนทอง: กฎหมายค้าปลีกช่วยใคร [รายการโทรทัศน์]. กรุงเทพมหานคร: สถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์ทีวี [2552, 2 ธันวาคม]

พีระพงษ์ กิติเวชโกศาวิช และสมชาย พรรัตน์เจริญ. รู้ทันประเทศไทย: แก้ปัญหาค้าปลีก [รายการโทรทัศน์]. กรุงเทพมหานคร: สถานีโทรทัศน์เอเอสทีวี นิวส์ วัน [2550, 15 ตุลาคม]

พูนเกษม วิเชียรรัตน์. การควบคุมห้าง/ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ด้วยมาตรการด้านผังเมือง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.teamgroup.co.th/th/articles/article5.php> [2552, 5 กรกฎาคม]

มหาดไทย, กระทรวง. 7 กุมภาพันธ์ 2550. หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0710/ว.479 เรื่อง ชะลอการอนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารเพื่อขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

โยธาธิการ, กรม. 18 กรกฎาคม 2544. หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0818/14008 เรื่อง ขอรื้อการนำ  
กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาใช้แก้ไขปัญหารุขกิจค้าปลีก ถึง อธิบดี  
กรมการค้าภายใน.

โยธาธิการและผังเมือง, กรม. 25 มิถุนายน 2550. หนังสือตอบข้อหารือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0710/4423  
เรื่อง หารือเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งฯ ตอบ ผู้ว่าราชการจังหวัด  
อ่างทอง.

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนัก. 31 ตุลาคม 2544. หนังสือ ด่วนมาก ที่ นร 0205/ว(ล)12438 เรื่อง  
แนวทางการจัดการธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย.

วารสารณ์ เหลืองทอง. โมเดิร์นเทรด ที่พึ่งของประชาชน หรือ ประตูนุเงินของต่างชาติ. [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <http://learners.in.th/blog/mytask1/76376> [2552, 16 กรกฎาคม]

วีระพงษ์ บุญญาสุนธิ์. ผู้ตรวจราชการ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. สัมภาษณ์, 4  
มิถุนายน 2552.

ศักดิ์ดา ธนิตกุล. ทิศทางการค้าปลีกไทย : การอยู่ร่วมกันของธุรกิจ [ออนไลน์]. 2549. แหล่งที่มา:

<http://www.ftawatch.org/node/10307> [2551, 9 ธันวาคม]

ศุภวดี สายเชื้อ. การค้าปลีกกับผลประโยชน์ของชาติ [ออนไลน์]. 2545. แหล่งที่มา:

[http://www.the-thainews.com/misc/journal/jn281145\\_1.htm](http://www.the-thainews.com/misc/journal/jn281145_1.htm) [2551, 9 ธันวาคม]

สมศักดิ์ เกียรติชัยลักษณ์. วิชาการผู้อำนวยการกองพัฒนาระบบการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวง  
พาณิชย์. สัมภาษณ์, 27 มกราคม 2554.

สรยุทธ สุวรรณผล. Associates Siam City Law Offices Limited. สัมภาษณ์, 19 พฤษภาคม 2552.

สุรพล นิติไกรพจน์ และเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. ปัญหาการใช้กฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุม  
อาคารเพื่อควบคุมผู้ค้ารายใหญ่. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://www.law.tu.ac.th/Judge\\_social/landuse.htm](http://www.law.tu.ac.th/Judge_social/landuse.htm) [2552, 6 มิถุนายน]

อรุณี ผลน้อย. เล่เหลี่ยมค้าปลีก – ค้าส่ง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ป็นสัน, 2546.

## ภาษาอังกฤษ

Sutatip Raktiprakorn. The failure of The City Planning Act and the Building Control Act To  
Protect Small Retailers?. LL.M. Business Law(International) Faculty of Law  
Chulalongkorn University, 2009.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก



## กฎกระทรวง

ฉบับที่ ๓๕๓ (พ.ศ. ๒๕๔๑)

ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ การผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดห้าปี .

ข้อ ๒ ให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ในท้องที่ตำบลวังไผ่ ตำบลนาทุ่ง ตำบลบ้านนา ตำบลท่าตะเภา ตำบลท่ายาง ตำบลตากแดด ตำบลขุนกระหัง ตำบลบางลึก ตำบลนาชะอัง ตำบลบางหมาก ตำบลปากน้ำ และตำบลหาดทรายรี อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้

ข้อ ๓ การวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทาง ในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ใน ทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมในบริเวณ แนวเขตตามข้อ ๒ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข้อ ๔ ผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงนี้ มีนโยบายและมาตรการเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ส่งเสริมและ พัฒนาเศรษฐกิจและโครงข่ายบริการสาธารณะ โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมชุมชนเมืองให้เป็นศูนย์กลางการบริหาร การปกครอง การพาณิชย์ การบริการสังคม และการศึกษาของจังหวัดชุมพร



- (๒) ส่งเสริมการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมให้สัมพันธ์กับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน
- (๓) พัฒนาการบริการทางเศรษฐกิจและสังคม การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้เพียงพอ และได้มาตรฐาน
- (๔) พัฒนาและส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางการบริการด้านการท่องเที่ยว
- (๕) อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ข้อ ๕ การใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวม ให้เป็นไปตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทและแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง และรายการประกอบแผนผังท้ายกฎกระทรวงนี้
- ข้อ ๖ การใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทและแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งท้ายกฎกระทรวง ให้เป็นไปดังต่อไปนี้
- (๑) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๑.๑ ถึงหมายเลข ๑.๒๖ ที่กำหนดไว้เป็นสีเหลือง ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
- (๒) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๒.๑ ถึงหมายเลข ๒.๑๓ ที่กำหนดไว้เป็นสีส้ม ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
- (๓) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๓.๑ ถึงหมายเลข ๓.๑๕ ที่กำหนดไว้เป็นสีแดง ให้เป็นที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
- (๔) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๔ ที่กำหนดไว้เป็นสีม่วง ให้เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า
- (๕) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๕.๑ ถึงหมายเลข ๕.๕ ที่กำหนดไว้เป็นสีม่วงอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ
- (๖) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๖.๑ ถึงหมายเลข ๖.๓๐ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียว ให้เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม
- (๗) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๗.๑ ถึงหมายเลข ๗.๗ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (๘) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๘ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อนมีเส้นทแยงสีขาว ให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้



(๕) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๕.๑ ถึงหมายเลข ๕.๓๕ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวมะกอก ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา

(๑๐) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๑๐.๑ ถึงหมายเลข ๑๐.๓๘ ที่กำหนดไว้เป็นสีเทาอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันศาสนา

(๑๑) ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๑๑.๑ ถึงหมายเลข ๑๑.๓๘ ที่กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

(๑๒) ที่ดินในบริเวณแนวดนโครงการแบบ ก และแบบ ข ที่กำหนดไว้เป็นสีชมพู ให้เป็นที่ดินประเภทโครงการคมนาคมและขนส่ง

ข้อ ๗ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่น ให้ใช้เพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละสิบห้าของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๒) สถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง เว้นแต่เป็นสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

(๓) สถานที่บรรจุก๊าซและสถานที่เก็บก๊าซตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซบีโตรีเลียมเหลว แต่ไม่หมายความรวมถึงสถานีบริการ ร้านจำหน่ายก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ

(๔) เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ ภู จระเข้ หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้า

(๕) กำจัดมูลฝอย

ข้อ ๘ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่น ให้ใช้เพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละสิบห้าของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้



(๑) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๒) สถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง เว้นแต่เป็นสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

(๓) สถานที่บรรจุก๊าซ และสถานที่เก็บก๊าซตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว แต่ไม่หมายความรวมถึงสถานีบริการ ร้านจำหน่ายก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ

(๔) เลี้ยงม้า โคน กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ ฝูง จระเข้ หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้า

(๕) กำจัดมูลฝอย

(๖) ซ่อมแซมเศษวัสดุ

ข้อ ๕ ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก ให้ใช้ประโยชน์เพื่อพาณิชยกรรม การอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการในพื้นที่เพื่อกิจการอื่น ให้ใช้เพิ่มเติมอีกไม่เกินร้อยละสิบห้าของที่ดินประเภทนั้นในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข หรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๒) สถานที่บรรจุก๊าซ และสถานที่เก็บก๊าซตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว แต่ไม่หมายความรวมถึงสถานีบริการ ร้านจำหน่ายก๊าซ สถานที่ใช้ก๊าซ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่ใช้ก๊าซ

(๓) เลี้ยงม้า โคน กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ ฝูง จระเข้ หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้า

(๔) ไซโลเก็บผลิตผลทางการเกษตร

(๕) สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

(๖) กำจัดมูลฝอย

(๗) ซ่อมแซมเศษวัสดุ



ข้อ ๑๐ ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้าให้ใช้ประโยชน์เพื่ออุตสาหกรรมและคลังสินค้า สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่น ให้ใช้เพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละสิบห้าของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) สถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง เว้นแต่เป็นสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

(๒) สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงเด็ก

(๓) สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงคนชรา

(๔) สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

ข้อ ๑๑ ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ ให้ใช้ประโยชน์เพื่ออุตสาหกรรมบริการ อุตสาหกรรมที่ประกอบกิจการโดยไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่น ให้ใช้เพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละสิบห้าของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับ อุตสาหกรรมที่ให้บริการแก่ชุมชน หรือโรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๒) สถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง เว้นแต่เป็นสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

(๓) สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงเด็ก

(๔) สถานสงเคราะห์หรือรับเลี้ยงคนชรา

(๕) สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

ข้อ ๑๒ ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ให้ใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้พื้นที่เพื่อกิจการอื่น ให้ใช้เพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละสิบห้าของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) จัดสรรที่ดินเพื่อประกอบการอุตสาหกรรม



(๒) จัดสรรที่ดินเพื่อประกอบการพาณิชย์ เว้นแต่เป็นการจัดสรรที่เป็นส่วนหนึ่งของการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และมีพื้นที่ไม่เกินร้อยละห้าของพื้นที่โครงการทั้งหมด

(๓) การอยู่อาศัยหรือการประกอบพาณิชย์กรรมประเภทห้องแถวหรือตึกแถว เว้นแต่เป็นการดำเนินการในโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และมีพื้นที่ไม่เกินร้อยละห้าของพื้นที่โครงการทั้งหมด

(๔) การอยู่อาศัยประเภทห้องชุด อาคารชุด หรือหอพัก

(๕) การอยู่อาศัยหรือการประกอบพาณิชย์กรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่

(๖) โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(๗) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานปรับปรุงสภาพของเสียรวมของชุมชน หรือโรงงานที่ประกอบกิจการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขหรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ถ้ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดินเพื่อประกอบการพาณิชย์ตาม (๒) และเพื่อการอยู่อาศัยหรือการประกอบพาณิชย์กรรมประเภทห้องแถวหรือตึกแถวตาม (๓) ดำเนินการอยู่ในการจัดสรรที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยโครงการเดียวกัน ให้ใช้พื้นที่เพื่อกิจการดังกล่าวรวมกันไม่เกินร้อยละห้าของพื้นที่โครงการทั้งหมด

ข้อ ๑๓ ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เฉพาะที่เป็นของรัฐ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อนันทนาการหรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น ส่วนที่ดินซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายในบริเวณหมายเลข ๑.๑ ถึงหมายเลข ๑.๗ ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินบริเวณข้างเคียง ซึ่งได้แก่บริเวณหมายเลขดังต่อไปนี้

(๑) บริเวณหมายเลข ๑.๑ ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินบริเวณหมายเลข ๒.๕

(๒) บริเวณหมายเลข ๑.๒ ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินบริเวณหมายเลข ๖.๑๕

(๓) บริเวณหมายเลข ๑.๓ ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินบริเวณหมายเลข ๖.๑๓

(๔) บริเวณหมายเลข ๑.๔ ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินบริเวณหมายเลข ๒.๑๑

(๕) บริเวณหมายเลข ๑.๕ และหมายเลข ๑.๗ ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินบริเวณหมายเลข ๖.๒๗

(๖) บริเวณหมายเลข ๑.๖ ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินบริเวณหมายเลข ๑.๒๒



ข้อ ๑๔ ที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการสงวนและคุ้มครองดูแลรักษา หรือบำรุงป่าไม้ สัตว์ป่า ต้นน้ำลำธาร และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวกับการป่าไม้

ข้อ ๑๕ ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับการศึกษา สถาบันราชการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

ข้อ ๑๖ ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา ให้ใช้ประโยชน์เพื่อการศาสนาหรือเกี่ยวข้องกับการศาสนา การศึกษา สถาบันราชการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

ข้อ ๑๗ ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ให้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐ กิจการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น

ข้อ ๑๘ ที่ดินประเภทโครงการคมนาคมและขนส่ง ให้ใช้ประโยชน์เพื่อก่อสร้างถนน การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เกี่ยวข้อง หรือเกษตรกรรมเท่านั้น

ข้อ ๑๙ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือการประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวมปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๑

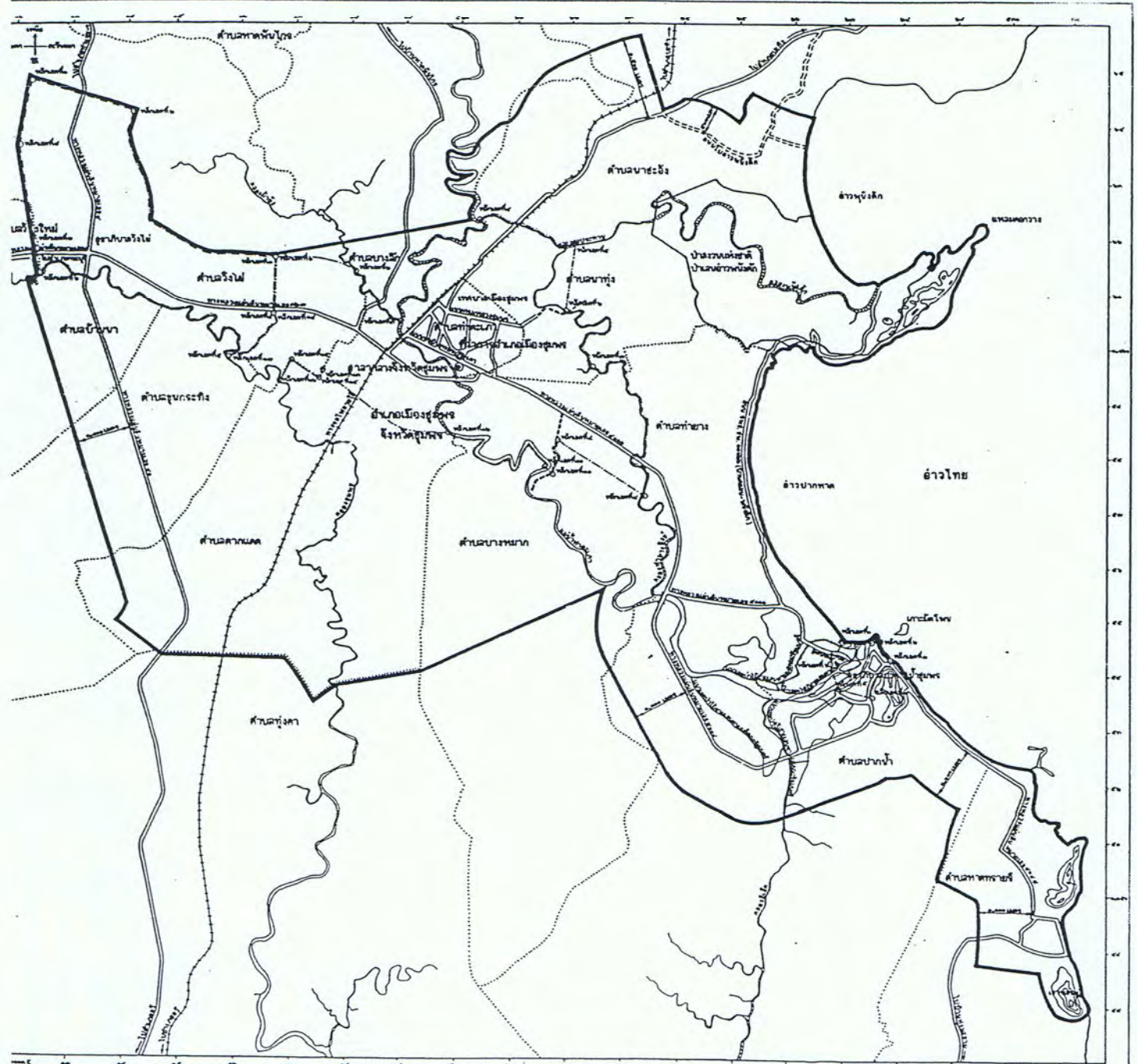
พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



แผนที่ท้ายกฎกระทรวง  
ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๕๖)  
ออกตามความในพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๐ ๑ ๒ ๓ ๔ ๕ กิโลเมตร



- แนวเขตเมืองรวม
- ..... เขตคันนา
- ..... เขตพนาทว
- ..... เขตอุตสาหกรรม
- ..... เขตป่าสงวนแห่งชาติ
- ..... ทางหลวง ด่วน
- == ดินดอนลุ่ม ดินดอนดอน

- ..... ทางรถไฟ
- ==== ระบายน้ำ
- ..... แม่น้ำ คลอง ห้วย
- ..... คู คลอง เขื่อน
- ..... ศาลากลางจังหวัด
- ..... ที่ว่าการอำเภอ

เมืองรวมเมืองสุพรรณ

สีธงชาติ  
(เขตสีธงชาติ)  
พื้นที่เขตสีธงชาติ

สีธงชาติ  
(เขตสีธงชาติ)  
พื้นที่เขตสีธงชาติ

นายไพฑูริย์ บุญพิทักษ์  
อธิบดีกรมการผังเมือง

กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย







รายการประกอบแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท  
และแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งท้ายกฎกระทรวง  
ฉบับที่ ๓๖๓ (พ.ศ. ๒๕๕๑)  
ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

การใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทไว้  
ในข้อ ๖ คือ

๑. ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๑.๑ ถึงหมายเลข ๑.๒๖ ที่กำหนดไว้เป็นสีเหลือง ให้เป็นที่ดิน  
ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย มีรายการดังต่อไปนี้

๑.๑ ด้านเหนือ จดเส้นตั้งฉากระยะ ๑๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๔ ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดชุมพร และเส้นโค้งระยะ ๓๕๐ เมตร ซึ่งมีรัศมี ๘๗๐ เมตร  
ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ จากจุดซึ่งห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับถนนสาธารณะ  
ไม่ปรากฏชื่อไปทางทิศเหนือตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๕๕๐ เมตร

ด้านตะวันออก จดเส้นขนานระยะ ๖๒๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๔

ด้านใต้ จดเส้นขนานระยะ ๔๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๓๒๗

ด้านตะวันตก จดเส้นขนานระยะ ๖๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๔ เส้นขนานระยะ ๔๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ เส้นโค้งระยะ  
๗๕ เมตร ซึ่งมีรัศมี ๗๐๐ เมตร ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ จากจุดซึ่งห่างจากทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๔ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อไปทางทิศเหนือตามแนวทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๔ ระยะ ๕๕๐ เมตร และเส้นตั้งฉากระยะ ๔๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๔ ที่จุดซึ่งห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ  
ไปทางทิศเหนือตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๑,๐๕๐ เมตร

๑.๒ ด้านเหนือ จดเส้นตั้งฉากระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๔

ด้านตะวันออก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ฟากตะวันตก หน่วยปราบปราม  
ของศุลกากร กรมศุลกากร คลองน้ำยั้ง ฝั่งเหนือ และเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวง  
แผ่นดินหมายเลข ๔



## ๒

ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านตะวันตกซึ่งเป็นเส้นแบ่งเขตตำบลระหว่างตำบลวังไผ่ และตำบลวังใหม่ เส้นขนานระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ เส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก สำนักสงฆ์ศรีอุปถัมภ์ (ถ้าเขาปู่) เส้นขนานระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ และเส้นตั้งฉากระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔

ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๑๑.๑๑ ที่กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน

๑.๓ ด้านเหนือ จดเส้นตั้งฉากระยะ ๔๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ที่จุดซึ่งห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ไปทางทิศเหนือตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๕๕๐ เมตร

ด้านตะวันออก จดเส้นขนานระยะ ๔๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔

ด้านใต้ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากเหนือ และเส้นตรงต่อจากถนนวังทองไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือจนบรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ที่จุดซึ่งทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๘๐๐ เมตร

ด้านตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ฟากตะวันออก

๑.๔ ด้านเหนือ จดเส้นขนานระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนสาย ข

ด้านตะวันออก จดคลองชลประทาน ฟังตะวันตก

ด้านใต้ จดคลองชลประทาน ฟังเหนือ

ด้านตะวันตก จดถนนสาย ก ๑ ฟากตะวันออก

๑.๕ ด้านเหนือ จดคลองชลประทาน ฟังใต้

ด้านตะวันออก จดคลองทำนางสังข์ ฟังตะวันตก และถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ

ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จดถนนสาย ก ๒ ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จดถนนสาย ก ๑ ฟากตะวันออก

๑.๖ ด้านเหนือ จดคลองชลประทาน ฟังใต้

ด้านตะวันออก จดเส้นขนานระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนสาย ข



๓

ด้านใต้ จดคลองทำนางสังข์ ผังเหนือ

ด้านตะวันตก จดคลองทำนางสังข์ ผังตะวันออก

ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๕.๑๑ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวมะกอก และบริเวณหมายเลข ๑๐.๕ ที่กำหนดไว้เป็นสีเทาอ่อน

๑.๗ ด้านเหนือ จดเส้นตรงที่ลากจากจุดซึ่งอยู่ห่างจากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ระยะ ๔๕๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกจนบรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ที่จุดซึ่งอยู่ห่างจากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ระยะ ๘๐๐ เมตร

ด้านตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากเหนือ และวิทยาลัยสารพัดช่างชุมพร

ด้านตะวันตก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก

ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๕.๖ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวมะกอก และบริเวณหมายเลข ๑๐.๖ ที่กำหนดไว้เป็นสีเทาอ่อน

๑.๘ ด้านเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ฟากใต้ เส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ และเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔

ด้านตะวันออก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จดเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับคลองชุมพร ผังเหนือ

ด้านตะวันตก จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านตะวันตกซึ่งเป็นเส้นแบ่งเขตตำบลระหว่างตำบลวังใหม่และตำบลวังไผ่

๑.๕ ด้านเหนือ จดเส้นตรงที่ลากจากจุดซึ่งอยู่ห่างจากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ระยะ ๘๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ จนถึงจุดซึ่งตั้งฉากกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ระยะ ๔๕๐ เมตร

ด้านตะวันออก จดเส้นโค้งระยะ ๒๕๐ เมตร ซึ่งมีรัศมี ๘๐๐ เมตร ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือจากจุดซึ่งห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ไปทางทิศตะวันตกตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ระยะ ๔๐๐ เมตร และถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก



๔

ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากเหนือ  
 ด้านตะวันตก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก  
 ๑.๑๐ ด้านเหนือ จดเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
 หมายเลข ๓๒๗ ถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อฟากตะวันออก และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗  
 ฟากใต้

ด้านตะวันออก จดเส้นตั้งฉากกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ที่จุดซึ่งอยู่  
 ห่างจากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อบรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศตะวันออก  
 ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ระยะ ๑,๒๕๐ เมตร

ด้านใต้ จดเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับคลองชุมพร ฝั่งเหนือ วัดวังไผ่  
 และโรงเรียนวัดวังไผ่

ด้านตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ฟากตะวันออก  
 ๑.๑๑ ด้านเหนือ จดคลองม้ายัง ฝั่งใต้  
 ด้านตะวันออก จดแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งตะวันตก และทางรถไฟสายใต้ ฟากตะวันตก  
 ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากเหนือ  
 ด้านตะวันตก จดถนนสายบางลึก ฟากตะวันออก  
 ๑.๑๒ ด้านเหนือ จดคลองทำนางสังข์ ฝั่งใต้  
 ด้านตะวันออก จดเส้นขนานระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนสาย ข  
 ด้านใต้ จดถนนสาย ก ๒ ฟากเหนือ  
 ด้านตะวันตก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก  
 ๑.๑๓ ด้านเหนือ จดเส้นขนานระยะ ๒๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
 หมายเลข ๓๒๗

ด้านตะวันออก จดถนนสายบางลึก ฟากตะวันตก  
 ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากเหนือ  
 ด้านตะวันตก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก  
 ๑.๑๔ ด้านเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากใต้  
 ด้านตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก  
 ด้านใต้ จดเส้นขนานระยะ ๒๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
 หมายเลข ๓๒๗

ด้านตะวันตก จดเส้นตั้งฉากระยะ ๒๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
 หมายเลข ๓๒๗ ที่จุดซึ่งทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ



๕

- ๑.๑๕ ด้านเหนือ จดถนนสาย ก ๒ ฟากใต้  
 ด้านตะวันออก จดเส้นขนานระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนสาย ข  
 ด้านใต้ จดสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดชุมพร และ  
 ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ฟากเหนือ  
 ด้านตะวันตก จดเส้นตรงที่อยู่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ บรรจบ  
 กับถนนสหกรณ์ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ระยะ ๖๕๐ เมตร  
 ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะ ๑,๒๐๐ เมตร จนบรรจบกับถนนสาย ก ๒
- ๑.๑๖ ด้านเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากใต้  
 ด้านตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก  
 ด้านใต้ จดเส้นตรงระยะ ๓๘๐ เมตร ทำมุม ๑๒๕ องศา กับถนนสาธารณะ  
 ไม่ปรากฏชื่อที่จุดซึ่งห่างจากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อบรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗  
 ไปทางทิศใต้ตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ เป็นระยะ ๓,๕๐๐ เมตร
- ด้านตะวันตก จดเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับคลองชุมพร ฝั่งตะวันออก เส้นตรง  
 จากจุดซึ่งอยู่ห่างจากจุดบรรจบระหว่างคลองชุมพร กับทางรถไฟสายใต้ ไปทางทิศตะวันออกตามแนว  
 คลองชุมพร ระยะ ๔๘๐ เมตร ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ระยะ ๓๕๐ เมตร เส้นโค้งรัศมี ๓๒๐ เมตร  
 จากจุดซึ่งห่างจากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ บรรจบกับคลองสาธารณะ ไปทางทิศใต้ ตามแนวถนน  
 สาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ระยะ ๕๐๐ เมตร ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ ระยะ ๒๕๐ เมตร เส้นขนานระยะ  
 ๒๐ เมตร กับทางรถไฟสายใต้ ฟากตะวันออก เส้นโค้งรัศมี ๕๐๐ เมตร จากจุดซึ่งห่างจากถนนสาธารณะ  
 ไม่ปรากฏชื่อบรรจบกับคลองสาธารณะไปทางทิศตะวันออกตามแนวคลองสาธารณะ ระยะ ๓๕๐ เมตร  
 ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือระยะ ๔๐๐ เมตร และถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก
- ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๕.๒๕ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวมะกอก
- ๑.๑๗ ด้านเหนือ จดเส้นตั้งฉากระยะ ๓๖๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
 หมายเลข ๔๑ ที่จุดซึ่งอยู่ห่างจากสี่แยกปฐมพร ระยะ ๒,๑๕๐ เมตร  
 ด้านตะวันออก จดเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
 หมายเลข ๔๑
- ด้านใต้ จดเส้นตั้งฉากระยะ ๓๖๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
 หมายเลข ๔๑ ที่จุดซึ่งอยู่ห่างจากสี่แยกปฐมพร ระยะ ๒,๕๓๐ เมตร
- ด้านตะวันตก จดเส้นขนานระยะ ๔๖๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
 หมายเลข ๔๑



๖

๑.๑๘ ด้านเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากใต้ และฉาบป่นสถาน  
วัดสุบรรณนิมิตร

ด้านตะวันออก จดเส้นขนาน ๕๐ เมตร กับแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งตะวันตก

ด้านใต้ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก

๑.๑๙ ด้านเหนือ จดเส้นขนานระยะ ๓๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๔๐๐๑ และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ฟากใต้

ด้านตะวันออก จดเส้นตั้งฉากระยะ ๗๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๔๐๐๑ ที่จุดซึ่งอยู่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ บรรจบกับถนนสาย ข ไปทาง  
ทิศตะวันตก ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ระยะ ๒๐๐ เมตร

ด้านใต้ จดเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งเหนือ

ด้านตะวันตก จดเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งตะวันออก

๑.๒๐ ด้านเหนือ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากใต้

ด้านตะวันออก จดเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งตะวันตก

ด้านใต้ จดเส้นตั้งฉากระยะ ๘๒๐ เมตร ที่จุดซึ่งเส้นตั้งฉากกับศูนย์กลาง

ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ บรรจบกับถนนสาย ข ไปทางทิศตะวันตกตามแนวทางหลวง  
แผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ระยะ ๒๐๐ เมตร บรรจบกับเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับแม่น้ำท่าตะเภา  
ฝั่งใต้เส้นโค้งรัศมี ๒๕๐ เมตร จากจุดซึ่งอยู่ห่างจากถนนสาธารณะไปโรงเรียนบ้านคอนไทรงาม บรรจบ  
กับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาธารณะระยะ ๑,๐๕๐ เมตร ไปทาง  
ทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะ ๕๐๐ เมตร และเส้นตรงทำมุม ๑๒๕ องศา กับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ  
ที่จุดซึ่งอยู่ห่างจากถนนสาธารณะไปโรงเรียนบ้านคอนไทรงาม บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ  
ไปทางทิศเหนือไปตามแนวถนนสาธารณะระยะ ๗๕๐ เมตร

ด้านตะวันตก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก

๑.๒๑ ด้านเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ ฟากใต้ วัดบางคอย และ  
แนวเขตป่าไม้ชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี

ด้านตะวันออก จดคลองอีเล็ด ฝั่งตะวันตก

ด้านใต้ จดเส้นขนานระยะ ๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน

หมายเลข ๔๑๑๕



๗

ด้านตะวันตก จดเส้นโค้งรัศมี ๖๕๐ เมตร ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ จากจุดที่ถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ ระยะ ๒๐๐ เมตร และเส้นตั้งฉากระยะ ๓๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕

๑.๒๒ ด้านเหนือ จดโรงเจรังกีลธรรมและสโมสรรังกีลธรรม

ด้านตะวันออก จดเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕

ด้านใต้ จดสุสานสาธารณะ

ด้านตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ ฟากตะวันออก และโรงพยาบาลปากน้ำชุมพร

๑.๒๓ ด้านเหนือ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากใต้ และแนวเขตป่าไม้ชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี

ด้านตะวันออก จดแนวเขตป่าไม้ชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี และคลองอีเล็ดฝั่งตะวันตก

ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ ฟากเหนือ และโรงเรียนบ้านบางคอย

๑.๒๔ ด้านเหนือ จดสุสานสาธารณะ

ด้านตะวันออก จดเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ และสถานีจ่ายน้ำปากน้ำชุมพร การประปาส่วนภูมิภาค

ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ ฟากตะวันออก

๑.๒๕ ด้านเหนือ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากใต้

ด้านตะวันออก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘ ฟากตะวันตก และโรงเรียนบ้านหาดทรายตราพ

ด้านใต้ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จดเส้นขนานระยะ ๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘

๑.๒๖ ด้านตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก



๘

๒. ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๒.๑ ถึงหมายเลข ๒.๑๐ ที่กำหนดไว้เป็นสี่เหลี่ยม ให้เป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง มีรายการดังต่อไปนี้

๒.๑ ด้านเหนือ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากใต้

ด้านตะวันออก จดเส้นขนานระยะ ๖๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ และถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากเหนือ และวัดคลองอม

ด้านตะวันตก จดถนนวังทอง ฟากตะวันออก

๒.๒ ด้านเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากใต้

ด้านตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จดเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน

หมายเลข ๓๒๗

ด้านตะวันตก จดเส้นตั้งฉากกับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗

ที่จุดซึ่งถนนวังทองบรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗

๒.๓ ด้านเหนือ จดถนนสาย ก ๒ ฟากใต้

ด้านตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จดถนนกรมหลวงชุมพร ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จดสถานีสื่อสารจังหวัดชุมพร สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองชุมพร

ที่ทำการตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร แขวงการทางชุมพร สำนักงานทางหลวงที่ ๑๓ โรงเรียนเทศบาลบ้านท่าตะเภา โรงฆ่าสัตว์เทศบาลเมืองชุมพร (เก่า) และถนนไครรัศน์ ฟากตะวันออก

๒.๔ สถานีรถไฟชุมพร และคลังสินค้าสถานีรถไฟชุมพร

๒.๕ ด้านเหนือ จดสถานีวิทยุกระจายเสียงกรมอู่ศูนย์มหาวิทยาลัยจังหวัดชุมพร โรงพยาบาล

จังหวัดชุมพร สถานีตรวจอากาศชุมพร กรมอู่ศูนย์มหาวิทยาลัย โรงเรียนสอาดเผดิมวิทยา สวนสาธารณะชุมพร อุทยานเทศบาลเมืองชุมพร ถนนกรมหลวงชุมพร ฟากใต้ และถนนสาย ก ๒ ฟากใต้

ด้านตะวันออก จดเส้นตรงที่อยู่ห่างจากถนนสาย ก ๒ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ตามแนวถนนสาย ก ๒ ระยะ ๑,๕๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันตก

เฉียงใต้ จนบรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ที่จุดซึ่งอยู่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ บรรจบกับถนนสหกรณ์ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ตามแนวทางหลวงแผ่นดิน

หมายเลข ๔๐๐๑ ระยะ ๖๕๐ เมตร



## ๕

- ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ฟากเหนือ
- ด้านตะวันตก จดถนนสหกรณ์ ฟากตะวันออก และวัดโพธิ์การาม
- ๒.๖ ด้านเหนือ จดแม่น้ำท่าตะเภา ฟังใต้
- ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากเหนือ โรงเรียน  
วัดสุพรรณนิมิตร และวัดสุพรรณนิมิตร
- ด้านตะวันตก จดถนนเลียบริมทางรถไฟ ฟากตะวันออก
- ๒.๗ ด้านเหนือ จดถนนปรมินทรมรรคา ฟากใต้
- ด้านตะวันออก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากตะวันตก
- ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากเหนือ
- ด้านตะวันตก จดศาลากลางจังหวัดชุมพร หอประชุมกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์  
สำนักงานโยธาธิการจังหวัดชุมพร ศาลจังหวัดชุมพร สำนักงานสรรพสามิตจังหวัดชุมพร และสำนักงาน  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร
- ๒.๘ ด้านเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ฟากใต้
- ด้านตะวันออก จดเส้นตั้งฉากระยะ ๓๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๔๐๐๑ ที่จุดซึ่งอยู่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ คัดกับถนนสหกรณ์ไปทาง  
ทิศตะวันออกเฉียงใต้ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ระยะ ๖๕๐ เมตร
- ด้านใต้ จดเส้นขนานระยะ ๓๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๔๐๐๑
- ด้านตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากตะวันออก
- ๒.๙ ด้านเหนือ จดคลองสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟังใต้ และเขตสุขาภิบาลปากน้ำ  
ชุมพร
- ด้านตะวันออก จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านตะวันออก ซึ่งเป็นเขตสุขาภิบาล  
ปากน้ำชุมพร
- ด้านใต้ จดแม่น้ำท่าตะเภา ฟังเหนือ
- ด้านตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ฟากตะวันออก และ  
แผนก ๑ กองกำกับการ ๓ กองตำรวจน้ำ
- ๒.๑๐ คอนกลาง ๑
๓. ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๓.๑ ถึงหมายเลข ๓.๑๕ ที่กำหนดไว้เป็นสีแดง ให้เป็นที่ดิน  
ประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก มีรายการดังต่อไปนี้



๓.๑ ด้านเหนือ จุดเส้นตั้งฉากระยะ ๔๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ที่จุดซึ่งห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อไปทางทิศเหนือตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๑,๐๕๐ เมตร

ด้านตะวันออก จุดเส้นโค้งรัศมี ๗๐๐ เมตร ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ จากจุดซึ่งอยู่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อไปทางทิศเหนือตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๕๕๐ เมตร ซึ่งเป็นแนวต่อจากเส้นตั้งฉากระยะ ๔๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๑๕ เมตร และเส้นขนานระยะ ๔๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔

ด้านใต้ จุดเส้นตั้งฉากระยะ ๔๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ที่จุดซึ่งห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อไปทางทิศเหนือตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๕๕๐ เมตร

ด้านตะวันตก จุดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ฟากตะวันออก

๓.๒ ด้านตะวันออก จุดถนนไทรรัตน์ ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จุดถนนรถไฟ ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จุดทางรถไฟสายใต้ ฟากตะวันออก

๓.๓ ด้านเหนือ จุดถนนรถไฟ ฟากใต้

ด้านตะวันออก จุดถนนศาลาแดง ฟากตะวันตก ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาชุมพร สถานชานาบาลเทศบาลเมืองชุมพร โทรศัพท์จังหวัดชุมพร และสำนักงานบริการโทรศัพท์ชุมพร ๑

ด้านใต้ จุดถนนทวีสินคำ ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จุดถนนเลียบทางรถไฟ ฟากตะวันออก

๓.๔ ด้านเหนือ จุดถนนกรมหลวงชุมพร ฟากใต้

ด้านตะวันออก จุดถนนสุขเสมอ ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จุดถนนประชาอุทิศ ฟากเหนือ สำนักงานประมง จังหวัดชุมพร และสำนักงานการประปาชุมพร การประปาส่วนภูมิภาค

ด้านตะวันตก จุดถนนประชาอุทิศ ฟากตะวันออก ถนนศาลาแดง ฟากตะวันออก และบ้านพักสมุหบัญชี

๓.๕ ด้านตะวันออก จุดถนนท่าตะเภา ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จุดถนนปรมินทรมรรคา ฟากเหนือ



- ด้านตะวันตก จดชอยปรมินทรมรรคา ฟากตะวันออก
- ๓.๖ ด้านเหนือ จดถนนกรมหลวงชุมพร ฟากใต้
- ด้านตะวันออก จดถนนพิศิษฐ์พยาบาล ฟากตะวันตก
- ด้านใต้ จดโรงเรียนศรียากย์จังหวัดชุมพร และถนนประชาอุทิศ ฟากเหนือ
- ด้านตะวันตก จดถนนสุขเสมอ ฟากตะวันออก
- ๓.๗ ด้านเหนือ จดถนนประชาอุทิศ ฟากใต้
- ด้านตะวันออก จดถนนศาลาแดง ฟากตะวันตก
- ด้านใต้ จดถนนปรมินทรมรรคา ฟากเหนือ
- ด้านตะวันตก จดถนนท่าตะเภา ฟากตะวันออก และตลาดสดเทศบาล
- ๓.๘ ด้านเหนือ จดถนนประชาอุทิศ ฟากใต้
- ด้านตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก
- ด้านใต้ จดถนนปรมินทรมรรคา ฟากเหนือ
- ด้านตะวันตก จดถนนศาลาแดง ฟากตะวันออก
- ๓.๙ ด้านเหนือ จดถนนปรมินทรมรรคา ฟากใต้ และสำนักงานป่าไม้จังหวัดชุมพร
- ด้านตะวันออก จดศาลากลางจังหวัดชุมพร หอประชุมกรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์
- สำนักงานโยธาธิการจังหวัดชุมพร ศาลจังหวัดชุมพร สำนักงานสรรพสามิตจังหวัดชุมพร และสำนักงาน
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร
- ด้านใต้ จดแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งเหนือ
- ด้านตะวันตก จดถนนเลียบทางรถไฟ ฟากตะวันออก
- ๓.๑๐ ด้านตะวันออก จดถนนสหกรณ์ ฟากตะวันตก
- ด้านใต้ จดถนนปรมินทรมรรคา ฟากเหนือ ที่ว่าการอำเภอเมืองชุมพร
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชุมพร ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขชุมพร และบ้านพักผู้พิพากษา
- ด้านตะวันตก จดถนนพิศิษฐ์พยาบาล ฟากตะวันออก และวิทยาลัยเทคนิคชุมพร
- ๓.๑๑ ด้านเหนือ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากใต้
- ด้านตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก
- ด้านใต้ จดโรงเรียนบ้านปากน้ำ และวัดปากน้ำชุมพร
- ด้านตะวันตก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก
- ๓.๑๒ ด้านเหนือ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากใต้
- ด้านตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก



## ๑๒

ด้านใต้ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากเหนือ  
 ด้านตะวันตก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก  
 ๓.๑๓ ด้านเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘ ฟากใต้  
 ด้านตะวันออก จดถนนเข้าโรงเรียนปากน้ำชุมพรวิทยา ฟากตะวันตก โรงเรียน  
 ปากน้ำชุมพรวิทยา และเส้นตรงที่ต่อตรงจากแนวถนนเข้าโรงเรียนปากน้ำชุมพรวิทยา ฟากตะวันตก  
 ด้านใต้ จดเส้นขนานระยะ ๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
 หมายเลข ๔๐๕๘

ด้านตะวันตก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก  
 ๓.๑๔ ด้านเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘ ฟากใต้  
 ด้านตะวันออก จดถนนสาย ก ๓ ฟากตะวันตก  
 ด้านใต้ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากเหนือ  
 ด้านตะวันตก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก  
 ๓.๑๕ ด้านเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘ ฟากใต้  
 ด้านตะวันออก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘ ฟากตะวันตก  
 ด้านใต้ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากเหนือ  
 ด้านตะวันตก จดถนนสาย ก ๓ ฟากตะวันออก

๔. ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๔ ที่กำหนดไว้เป็นสีม่วง ให้เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและ  
 คลังสินค้า มีรายการดังต่อไปนี้

ด้านเหนือ จดแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งใต้  
 ด้านตะวันออก จดที่สาธารณะเลียบริมฝั่งทะเลบริเวณอ่าวไทย สถานีตำรวจ  
 คาบปลากน้ำชุมพร สถานีดับเพลิงสุขาภิบาลปากน้ำชุมพร เขตสุขาภิบาลปากน้ำชุมพร ถนนสาธารณะ  
 ไม่ปรากฏชื่อ ฟากเหนือ และฟากตะวันตก  
 ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ ฟากเหนือ  
 ด้านตะวันตก จดแนวเขตป่าไม้ชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีและคลองอิเล็ด  
 ฝั่งตะวันออก

๕. ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๕.๑ ถึงหมายเลข ๕.๕ ที่กำหนดไว้เป็นสีม่วงอ่อน ให้เป็นที่ดิน  
 ประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ มีรายการดังต่อไปนี้

๕.๑ ด้านเหนือ จดคลองม้ายัง ฝั่งใต้  
 ด้านตะวันออก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ฟากตะวันตก และทางหลวง  
 แผ่นดินหมายเลข ๔๑ ฟากตะวันตก



๑๓

ด้านใต้ จดเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน

หมายเลข ๔

ด้านตะวันตก จดเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๔ เส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ และคลองม้ายัง  
ฝั่งตะวันออก

๕.๒ ด้านเหนือ จดเส้นตรงซึ่งอยู่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบ  
กับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ  
๘๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้จนบรรจบกับถนนวังทอง ฟากตะวันตก

ด้านตะวันออก จดถนนวังทอง ฟากตะวันตก และเส้นตั้งฉากกับศูนย์กลาง  
ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ที่จุดซึ่งถนนวังทองบรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗

ด้านใต้ จดเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๓๒๗

ด้านตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ฟากตะวันออก และทางหลวง  
แผ่นดินหมายเลข ๔๑ ฟากตะวันออก

๕.๓ ด้านเหนือ จดถนนทวีสินคำ ฟากใต้

ด้านตะวันออก จดซอยปรมินทร์มรรคา ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จดถนนปรมินทร์มรรคา ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จดถนนเลียบทางรถไฟ ฟากตะวันออก

๕.๔ ด้านเหนือ จดเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับคลองทำนางสังข์ ฝั่งใต้

ด้านตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จดเส้นขนานระยะ ๑๕๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนสาย ข

๕.๕ ด้านเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ ฟากใต้

ด้านตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จดเส้นขนานระยะ ๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน

หมายเลข ๔๑๑๕

ด้านตะวันตก จดแนวเขตป่าไม้ชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี

๖. ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๖.๑ ถึงหมายเลข ๖.๓๐ ที่กำหนดไว้เป็นสี่เหลี่ยม ให้เป็นที่ดิน  
ประเภทชนบทและเกษตรกรรม มีรายการดังต่อไปนี้

๖.๑ ด้านเหนือ จดแนวเขตฝั่งเมืองรวมด้านเหนือ ซึ่งเป็นเส้นขนานระยะ ๑,๕๐๐  
เมตร กับศูนย์กลางถนนไปอำเภอปะทิว



๑๔

ด้านตะวันออก จดเส้นค้ำฉากกับศูนย์กลางถนนไปอำเภอปะทิวที่จุดซึ่งถนนไป  
อำเภอปะทิวบรรจบกับถนนไปอ่าวพังกัด

ด้านใต้ จดถนนไปอำเภอปะทิว ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จดสำนักงานขนส่งจังหวัดชุมพร และถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ

ฟากตะวันออก

ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๕.๑ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวมะกอก

๖.๒ ด้านเหนือ จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านทิศเหนือซึ่งเป็นเขตสุขาภิบาลวังไผ่

ด้านตะวันออก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ฟากตะวันตก และที่ทำการตำบล

ป่าไม้ชุมพร

ด้านใต้ จดเส้นค้ำฉากระยะ ๒๐๐ เมตร กับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔  
เส้นขนานระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ สำนักสงฆ์ศรีอุปถัมภ์  
(ถ้าเขาปู่) ถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก เส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลาง  
ถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ และเส้นขนานระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔

ด้านตะวันตก จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านตะวันตกซึ่งเป็นเขตสุขาภิบาลวังไผ่

๖.๓ ด้านเหนือ จดถนนไปอำเภอปะทิว ฟากใต้ แนวเขตผังเมืองรวมด้านเหนือ  
ซึ่งเป็นเส้นเลียบบถนนไปอำเภอปะทิว ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ บรรจบกับเส้นขนานระยะ ๕๐๐ เมตร  
กับศูนย์กลางถนนไปยังอ่าวพังกัด จากนั้นเป็นเส้นขนานระยะ ๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนไป  
อ่าวพังกัดจนจดชายฝั่งทะเล

ด้านตะวันออก จดเขตผังเมืองรวมด้านตะวันออกซึ่งเป็นชายฝั่งทะเลบริเวณ  
อ่าวพังกัด

ด้านใต้ จดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเลนอ่าวพังกัด วัดหุรอ โรงเรียน  
วัดหุรอ และคลองชลประทาน ฝั่งเหนือ

ด้านตะวันตก จดถนนสาย ข ฟากตะวันออก

ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๑๑.๗ ที่กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน

๖.๔ ด้านเหนือ จดเขตผังเมืองรวมด้านเหนือซึ่งเป็นเขตสุขาภิบาลวังไผ่

ด้านตะวันออก จดเขตผังเมืองรวมด้านเหนือซึ่งเป็นเขตสุขาภิบาลวังไผ่ และ  
ถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จดเส้นตรงที่ลากจากจุดซึ่งอยู่ห่างจากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ  
บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อระยะ



## ๑๕

๘๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันตกจนถึงเส้นตรงระยะ ๑๕๐ เมตร ซึ่งอยู่ห่างจากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาธารณะระยะ ๔๕๐ เมตร

ด้านตะวันตก จุดเส้นขนานระยะ ๖๒๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๔ เส้นโค้งระยะ ๓๕๐ เมตร ซึ่งมีรัศมี ๘๗๐ เมตร ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ จากจุด ซึ่งห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ไปทางทิศเหนือ ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๕๕๐ เมตร สถานีตำรวจทางหลวง ๔ กองกำกับการ ๒ ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดชุมพร เส้นตั้งฉากระยะ ๑๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข ๔ สำนักงานเกษตรอำเภอเมืองชุมพร และหน่วยมาลาเรียที่ ๔๖ จังหวัดชุมพร

ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๑๑.๒ ที่กำหนดไว้เป็นสีน้ำเงิน

๖.๕ ด้านเหนือ จุดแนวเขตผังเมืองรวมด้านเหนือ ซึ่งเป็นเส้นเทียบแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งตะวันตก เส้นขนานระยะ ๑,๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนไปอำเภอปะทิว

ด้านตะวันออก จุดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฝากตะวันตก สถานีวิทยุโทรทัศน์ แห่งประเทศไทยจังหวัดชุมพร สำนักงานขนส่งจังหวัดชุมพร และบริเวณที่จะจัดสร้างศูนย์ราชการ

ด้านใต้ จุดทางรถไฟสายใต้ ถนนไปอำเภอปะทิว โรงเรียนวัดสามแก้ว และวัดสามแก้ว

ด้านตะวันตก จุดคลองชลประทาน ฝั่งเหนือ และโครงการชลประทานชุมพร สำนักงานชลประทานที่ ๑๑

๖.๖ ด้านเหนือ จุดถนนสาย ข ฝากใต้

ด้านตะวันออก จุดคลองชลประทาน ฝั่งตะวันตก

ด้านใต้ จุดเส้นขนานระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนสาย ข

ด้านตะวันตก จุดถนนสาย ก ๑ ฝากตะวันออก

๖.๗ ด้านเหนือ จุดคลองชลประทาน ฝั่งใต้

ด้านตะวันออก จุดทางรถไฟสายใต้ สถานีรถไฟชุมพร และคลังสินค้า สถานีรถไฟ ชุมพร และวัดชุมพรรังสรรค์

ด้านตะวันตก จุดแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งตะวันออก

๖.๘ ด้านเหนือ จุดแนวเขตผังเมืองรวมด้านเหนือซึ่งเป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออก เฉียงเหนือ จนถึงจุดที่ปากคลองชลประทานบรรจบกับแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งตะวันตก

ด้านตะวันออก จุดแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งตะวันตก

ด้านใต้ จุดคลองมายัง ฝั่งใต้



๑๖

ด้านตะวันตก จดถนนสายบางลึก. ฟากตะวันออก

๖.๕ ด้านเหนือ จดคลองชลประทาน ผังใต้ แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเลน  
อ่าวพังก้า โรงเรียนบ้านทับโดนด วัดคอนทรายแก้ว และโรงเรียนวัดคอนทรายแก้ว

ด้านตะวันออก จดถนน รพช. ชพ. ๑๑๐๒๖ (บ้านคอสน - พังก้า) ผังตะวันตก

ด้านใต้ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จดถนนสาย ข ฟากตะวันออก

๖.๑๐ ด้านเหนือ จดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเลนอ่าวพังก้าและแนวเขตผังเมือง  
รวมด้านตะวันออกซึ่งเป็นชายฝั่งทะเลบริเวณอ่าวพังก้า

ด้านตะวันออก จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านตะวันออกซึ่งเป็นชายฝั่งทะเลบริเวณ  
อ่าวปากหาด

ด้านใต้ จดแนวเขตสุขาภิบาลปากน้ำชุมพรและคลองสาธารณะ ผังเหนือ

ด้านตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ฟากตะวันออกและถนน  
รพช. ชพ. ๑๑๐๒๖ (บ้านคอสน - พังก้า) ฟากตะวันออก

๖.๑๑ ด้านเหนือ จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านเหนือซึ่งเป็นเขตสุขาภิบาลวังไผ่ และ  
เส้นตรงไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ

ด้านตะวันออก จดถนนไปบ้านหาดพันไกร ฟากตะวันตก เส้นขนานระยะ ๒๕๐  
เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ และถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก เส้นโค้งระยะ  
๒๕๐ เมตร ซึ่งมีรัศมี ๘๐๐ เมตร ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ จากจุดซึ่งห่างจากทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๓๒๗ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗  
ระยะ ๔๐๐ เมตร เส้นตรงที่ลากจากจุดซึ่งตั้งฉากกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ระยะ ๔๕๐ เมตร  
ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ จนถึงจุดซึ่งอยู่ห่างจากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อบรรจบกับทางหลวงแผ่นดิน  
หมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อระยะ ๘๐๐ เมตร และถนน  
สาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก

ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๕.๕ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวมะกอก และบริเวณ  
หมายเลข ๑๐.๕ ที่กำหนดไว้เป็นสีเทาอ่อน

๖.๑๒ ด้านเหนือ จดคลองชลประทาน ผังใต้

ด้านตะวันออก จดถนนสาย ข ฟากตะวันตก



๑๗

ด้านใต้ จุดถนนสาย ก ๒ ฟากเหนือ

ด้านตะวันตก จุดเส้นขนานระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนสาย ข

๖.๑๓ ด้านเหนือ จุดแนวเขตผังเมืองรวมด้านตะวันตก ซึ่งเป็นเขตสุขาภิบาลวังไผ่ และเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับคลองชุมพร ผังเหนือ

ด้านตะวันออก จุดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ฟากตะวันตก การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดชุมพร สถานีไฟฟ้าย่อยชุมพร การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สถานีควบคุมการจ่ายไฟชุมพร และวัดถ้ำขุนกระหิง

ด้านใต้ จุดแนวเขตผังเมืองรวมด้านตะวันตกซึ่งเป็นเส้นตั้งฉากระยะ ๑,๐๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑

ด้านตะวันตก จุดถ่ายอากาศบริเวณทิวศ กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดน ที่ ๔๑ วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดชุมพร สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดชุมพร คลังวัสดุการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดชุมพร วัดขุนกระหิง โรงเรียนวัดขุนกระหิง วัดเขาปูน โรงเรียนวัดเขาปูน และแนวเขตผังเมืองรวมด้านตะวันตกซึ่งเป็นเส้นขนานระยะ ๑,๐๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือจนบรรจบกับคลองชุมพร ผังใต้ เลียบคลองชุมพรผังใต้ ไปทางทิศตะวันออก จนบรรจบกับหลักเขตสุขาภิบาลวังไผ่ หลักเขตที่ ๖

ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๑.๑๗ ที่กำหนดไว้เป็นสี่เหลี่ยม และบริเวณหมายเลข ๗.๓ ที่กำหนดไว้เป็นสี่เหลี่ยม

๖.๑๔ ด้านเหนือ จุดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากใต้ สำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัดชุมพร เส้นตั้งฉากระยะ ๒๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ เส้นขนานระยะ ๒๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗

ด้านตะวันออก จุดเส้นโค้งรัศมี ๕๐๐ เมตร จากจุดซึ่งห่างจากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อบรรจบกับคลองสาธารณะ ไปทางทิศตะวันออกตามแนวคลองสาธารณะ ระยะ ๓๕๐ เมตร ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ระยะ ๔๐๐ เมตร และเส้นขนานระยะ ๒๐ เมตร กับทางรถไฟสายใต้ ฟากตะวันออก เส้นโค้งรัศมี ๓๒๐ เมตร จากจุดซึ่งห่างจากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ บรรจบกับคลองสาธารณะไปทางทิศใต้ตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ระยะ ๕๐๐ เมตร ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ ระยะ ๒๕๐ เมตร และเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะ ๓๕๐ เมตร จนบรรจบคลองชุมพร ผังเหนือ

ด้านใต้ จุดคลองชุมพร ผังเหนือ

ด้านตะวันตก จุดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ฟากตะวันออก เส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับคลองชุมพรผังเหนือ วัดวังไผ่ และเส้นตั้งฉากกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗



ที่จุดซึ่งอยู่ห่างจากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศตะวันออก ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ระยะ ๑,๒๕๐ เมตร

ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๕.๒๐ ที่กำหนดไว้เป็นสี่เหลี่ยมคอก และบริเวณหมายเลข ๑๐.๑๕ ที่กำหนดไว้เป็นสี่เหลี่ยม

- ๖.๑๕ ด้านเหนือ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ไปอ่าวปากหาด ฟากใต้
- ด้านตะวันออก จดถนน รพช. ชพ. ๑๑๐๒๖ (บ้านกอสัน - พนังดัก) ฟากตะวันตก
- ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ฟากเหนือ
- ด้านตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ฟากตะวันออก อนุสาวรีย์

ยูวชนทหาร ถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก เส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับคลองทำนางสังข์ฝั่งใต้ เส้นขนานระยะ ๑๕๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนสาย ข และถนนสาย ข ฟากตะวันออก

ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๑๐.๒๐ ที่กำหนดไว้เป็นสี่เหลี่ยม

- ๖.๑๖ ด้านเหนือ จดคลองชุมพรฝั่งใต้ วัดบ้านนา โรงเรียนวัดบ้านนา และวัดคอนมะม่วง
  - ด้านตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อไปวัดพระขวาง ฟากตะวันตก
  - ด้านตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ฟากตะวันออก
- ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๑๑.๒๐ และหมายเลข ๑๑.๒๔ ที่กำหนดไว้เป็นสี่เหลี่ยม

- ๖.๑๗ ด้านเหนือ จดถนนสาย ก ๒ ฟากใต้
- ด้านตะวันออก จดถนนสาย ข ฟากตะวันตก
- ด้านใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ฟากเหนือ
- ด้านตะวันตก จดเส้นขนานระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนสาย ข

- ๖.๑๘ ด้านเหนือ จดวัดพระขวาง โรงเรียนวัดพระขวาง (ร้าง) และคลองชุมพร ฝั่งใต้
- ด้านตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก
- ด้านใต้ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากเหนือ
- ด้านตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ฟากตะวันออก และถนน

สาธารณะไม่ปรากฏชื่อไปวัดพระขวาง ฟากตะวันออก

ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๕.๒๔ ที่กำหนดไว้เป็นสี่เหลี่ยมคอก และบริเวณหมายเลข ๑๑.๓๐ ที่กำหนดไว้เป็นสี่เหลี่ยม

- ๖.๑๙ ด้านเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ฟากใต้ และเรือนจำจังหวัดชุมพร

ด้านตะวันออก จดคลองทำนางสังข์ ฝั่งตะวันตก



๑๕

ด้านใต้ จดแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งเหนือ และฝั่งตะวันออก

ด้านตะวันตก จดเส้นขนานระยะ ๓๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ เส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งเหนือ และเส้นตั้งฉากระยะ ๗๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ที่จุดซึ่งอยู่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ บรรจบกับถนนสาย ข ไปทางทิศตะวันตกตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ระยะ ๒๐๐ เมตร

ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๕.๒๒ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียววงนอกและบริเวณหมายเลข ๑๐.๒๒ ที่กำหนดไว้เป็นสีเทาอ่อน

๖.๒๐ ด้านเหนือ จดคลองชุมพร ฝั่งใต้

ด้านตะวันออก จดโรงเรียนวัดหาดทรายแก้ว วัดหาดทรายแก้ว และคลองชุมพร ฝั่งตะวันตก

ด้านใต้ จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านใต้ซึ่งเป็นเส้นแบ่งเขตตำบลระหว่าง ตำบลตากแดดและตำบลทุ่งคา

ด้านตะวันตก จดทางรถไฟสายใต้ ฟากตะวันออก และโรงเรียนบ้านหนองหมุก

ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๑๐.๒๕ หมายเลข ๑๐.๓๐ และบริเวณหมายเลข ๑๐.๓๑ ที่กำหนดไว้เป็นสีเทาอ่อน

๖.๒๑ ด้านเหนือ จดคลองชุมพร ฝั่งใต้

ด้านตะวันออก จดทางรถไฟสายใต้ ฟากตะวันตก

ด้านใต้ จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านใต้ซึ่งเป็นเส้นแบ่งเขตตำบลระหว่าง ตำบลตากแดดและตำบลทุ่งคา

ด้านตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ฟากตะวันออก สถานีวิทยุโทรทัศน์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยจังหวัดชุมพร และถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก

๖.๒๒ ด้านเหนือ จดเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับคลองชุมพร ฝั่งตะวันออก เส้นตรง ไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ทำมุม ๑๒๕ องศา กับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ที่จุดซึ่งอยู่ห่างจากถนนสาธารณะ ไปโรงเรียนบ้านคอนทรายงาม บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ระยะ ๗๕๐ เมตร เส้นโค้งรัศมี ๒๘๐ เมตร จากจุดซึ่งอยู่ห่างจากถนนสาธารณะไปโรงเรียนบ้านคอนทรายงามบรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ระยะ ๑,๐๕๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะ ๕๐๐ เมตร เส้นตั้งฉากระยะ ๘๒๐ เมตร ที่จุดซึ่งเส้นตั้งฉากกับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ บรรจบกับถนนสาย ข ไปทางทิศตะวันตกตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ระยะ ๒๐๐ เมตร



## ๒๐

บรรจบกับเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับแม่น้ำท่าตะเภาฝั่งใต้ และเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งใต้ และฝั่งตะวันตก

ด้านตะวันออก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากใต้ แม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งตะวันตกและฝั่งใต้ และวัดกุฎ

ด้านใต้ จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านใต้ ซึ่งเป็นเส้นตรงที่ลากจากจุดซึ่งเป็นเส้นขนานระยะ ๑,๐๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๕๐๐๕ บรรจบกับแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งใต้ ไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้จนบรรจบกับเส้นแบ่งเขตตำบลระหว่างตำบลบางหมาก ตำบลตากแดด และตำบลทุ่งคา และเส้นแบ่งเขตตำบลระหว่างตำบลตากแดดและตำบลทุ่งคา

ด้านตะวันตก จดคลองชุมพร ฝั่งตะวันออก

ทั้งนี้ ยกเว้นบริเวณหมายเลข ๕.๒๗ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวมะกอก

๖.๒๓ ด้านตะวันออก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๕๐๐๑ ฟากใต้ และฟากตะวันตก วัดตะเคียนทอง (ท่าทางเหนือ) วัดพิชัยาราม (ท่าทางกลาง) โรงเรียนวัดพิชัยารามและวัดคงคานาม (ท่าทางใต้)

ด้านใต้ จดแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งเหนือ

ด้านตะวันตก จดคลองท่านางสังข์ ฝั่งตะวันออก วัดตะเคียนทอง (ท่าทางเหนือ) และวัดคงคานาม (ท่าทางใต้)

๖.๒๔ ด้านเหนือ จดแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งใต้

ด้านตะวันออก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๕๑๑๕ ฟากตะวันตก เส้นตั้งฉาก ระยะ ๓๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๕๑๑๕ เส้นโค้งรัศมี ๖๕๐ เมตร ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ จากจุดที่ถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๕๑๑๕ ระยะ ๒๐๐ เมตร และเส้นขนานระยะ ๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๕๑๑๕

ด้านใต้ จดคลองอีเล็ด ฝั่งตะวันตก

ด้านตะวันตก จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านใต้ซึ่งเป็นเส้นขนานระยะ ๑,๐๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๕๑๑๕

๖.๒๕ ด้านเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๕๐๐๑ ฟากใต้

ด้านตะวันออก จดแนวเขตป่าไม้ชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี และคลองสาธารณะ ไม่ปรากฏชื่อ ฝั่งตะวันตก

ด้านใต้ จดแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งเหนือ

ด้านตะวันตก จดแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งตะวันออก และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๕๑๑๕ ฟากตะวันออก



- ๖.๒๖ ด้านเหนือ จดแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งใต้  
 ด้านตะวันออก จดแนวเขตป่าไม้ชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี และถนนสาธารณะ  
 ไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก  
 ด้านตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ ฟากตะวันออก
- ๖.๒๗ ด้านเหนือ จดเส้นค้ำฉากกับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘  
 ที่จุดซึ่งทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ  
 ด้านตะวันออก จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านตะวันออก ซึ่งเป็นชายฝั่งทะเลบริเวณ  
 อ่าวไทย เขาคำหนัก และที่สาธารณะชายฝั่งทะเลบริเวณอ่าวไทย  
 ด้านใต้ จดสวนคำหนักกรมหลวงชุมพร อนุสรณ์กรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี  
 ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘ ฟากเหนือ และโรงเรียนบ้านหาดทรายรี  
 ด้านตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘ ฟากตะวันออก
- ๖.๒๘ ด้านเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘ ฟากใต้  
 ด้านตะวันออก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘ ฟากตะวันตก ถนนสาธารณะ  
 ไม่ปรากฏชื่อ ฟากเหนือ เส้นขนานระยะ ๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘  
 เส้นตรงที่ต่อตรงจากแนวถนนเข้าโรงเรียนปากน้ำชุมพรวิทยา ฟากเหนือ โรงเรียนปากน้ำชุมพรวิทยา  
 ถนนเข้าโรงเรียนปากน้ำชุมพรวิทยา ฟากใต้ ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘ ฟากตะวันตก  
 วัดเขตอุดมศักดิ์วนาราม และถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก  
 ด้านใต้ จดถนนไปบ้านทุ่งมะขาม ฟากเหนือ  
 ด้านตะวันตก จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านใต้ ซึ่งเป็นเส้นขนานระยะ ๑,๐๐๐ เมตร  
 กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘
- ๖.๒๙ ด้านเหนือ จดแนวเขตป่าไม้ชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี และเส้นขนาน  
 ระยะ ๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕  
 ด้านตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก  
 ด้านใต้ จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านใต้ซึ่งเป็นเส้นขนานระยะ ๑,๐๐๐ เมตร  
 กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕  
 ด้านตะวันตก จดคลองอีเล็ด ฝั่งตะวันออก
- ๖.๓๐ ด้านเหนือ จดถนนไปบ้านทุ่งมะขาม ฟากใต้ และถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ  
 ฟากใต้  
 ด้านตะวันออก จดที่สาธารณะชายฝั่งทะเลบริเวณอ่าวไทย



๒๒

ด้านใต้ จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านใต้ซึ่งเป็นเชิงเขาภูโสม และเส้นขนาน ระยะ ๑,๐๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘

ด้านตะวันตก จดแนวเขตผังเมืองรวมด้านใต้ ซึ่งเป็นเส้นขนานระยะ ๑,๐๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘

๗. ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๗.๑ ถึงหมายเลข ๗.๗ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อน ให้เป็นที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีรายการดังต่อไปนี้

- ๗.๑ สวนสาธารณะชมพรอุทยานเทศบาลเมืองชุมพร
- ๗.๒ อนุสาวรีย์ยุวชนทหาร
- ๗.๓ เขามุนกระทิง
- ๗.๔ ที่สาธารณะบริเวณชายฝั่งทะเล บริเวณอ่าวไทย
- ๗.๕ ที่สาธารณะบริเวณชายฝั่งทะเล บริเวณอ่าวไทย
- ๗.๖ เขามัทรี
- ๗.๗ เขาคำหนัก และที่สาธารณะชายฝั่งทะเล บริเวณอ่าวไทย

๘. ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๘ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวอ่อนมีเส้นทแยงสีขาว ให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ป่าไม้ มีรายการดังต่อไปนี้

ป่าสงวนแห่งชาติป่าเลนอ่าวพังก

๙. ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๙.๑ ถึงหมายเลข ๙.๑๑ ที่กำหนดไว้เป็นสีเขียวมะกอก ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา มีรายการดังต่อไปนี้

- ๙.๑ โรงเรียนชุมชนบ้านนาชะอัง
- ๙.๒ โรงเรียนวัดหุรอ
- ๙.๓ โรงเรียนวัดสามแก้ว
- ๙.๔ โรงเรียนบ้านทับโคนด
- ๙.๕ โรงเรียนวัดเกาะแก้ว
- ๙.๖ โรงเรียนเมืองชุมพรบ้านเขาถล่ม
- ๙.๗ โรงเรียนวัดเขาปูน
- ๙.๘ วิทยาลัยสารพัดช่างชุมพร
- ๙.๙ โรงเรียนเทศบาลบ้านท่าตะเภา
- ๙.๑๐ โรงเรียนวัดบ้านนา
- ๙.๑๑ โรงเรียนวัดนาทุ่ง

- ๕.๑๒ โรงเรียนวัดคอนทรายแก้ว
- ๕.๑๓ โรงเรียนวัดวังไผ่
- ๕.๑๔ โรงเรียนบ้านปากคลอง
- ๕.๑๕ โรงเรียนศรีวิทยกิจจังหวัดชุมพร
- ๕.๑๖ โรงเรียนสอาดเผดิมวิทยา
- ๕.๑๗ วิทยาลัยเทคนิคชุมพร
- ๕.๑๘ โรงเรียนวัดพระขวาง (ร้าง)
- ๕.๑๙ โรงเรียนวัดสุบรรณนิมิตร
- ๕.๒๐ โรงเรียนวัดประเคิม
- ๕.๒๑ โรงเรียนวัดหาดทรายแก้ว
- ๕.๒๒ โรงเรียนวัดบางหมาก
- ๕.๒๓ โรงเรียนวัดขุนกระหัง
- ๕.๒๔ โรงเรียนบ้านในห้วย
- ๕.๒๕ โรงเรียนบ้านบางเป้ง
- ๕.๒๖ วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดชุมพร
- ๕.๒๗ โรงเรียนบ้านดอนไทรงาม
- ๕.๒๘ โรงเรียนวัดพิชัยาราม
- ๕.๒๙ โรงเรียนบ้านหนองหมุก
- ๕.๓๐ โรงเรียนบ้านปากน้ำ
- ๕.๓๑ โรงเรียนบ้านบางคอย
- ๕.๓๒ โรงเรียนบ้านหาดกราดรภาพ
- ๕.๓๓ โรงเรียนปากน้ำชุมพรวิทยา
- ๕.๓๔ โรงเรียนบ้านหาดทรายรี

๑๐. ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๑๐.๑ ถึงหมายเลข ๑๐.๓๘ ที่กำหนดไว้เป็นสี่เหลี่ยม ให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันศาสนา มีรายการดังต่อไปนี้

- ๑๐.๑ สำนักสงฆ์ศรีอุปถัมภ์ (ถ้าเขาปู่)
- ๑๐.๒ วัดหุรอ
- ๑๐.๓ วัดสามแก้ว
- ๑๐.๔ วัดคอกอ้อม



- ๑๐.๕ วัดเกาะแก้ว
- ๑๐.๖ วัดอุทัยธรรม
- ๑๐.๗ วัดเขาปูน
- ๑๐.๘ วัดบ้านนา
- ๑๐.๙ วัดนาทุ่ง
- ๑๐.๑๐ วัดคอนมะม่วง
- ๑๐.๑๑ วัดคอนทรายแก้ว
- ๑๐.๑๒ วัดชุมพรรังสรรค์
- ๑๐.๑๓ วัดวังไผ่
- ๑๐.๑๔ วัดปากคลอง
- ๑๐.๑๕ วัดโพธิการาม
- ๑๐.๑๖ วัดสุพรรณนิมิตร
- ๑๐.๑๗ ฌาปนสถานวัดสุพรรณนิมิตร
- ๑๐.๑๘ วัดพระขวาง
- ๑๐.๑๙ วัดประเคิม
- ๑๐.๒๐ วัดมณีสพ
- ๑๐.๒๑ วัดหาดทรายแก้ว
- ๑๐.๒๒ วัดบางหมาก
- ๑๐.๒๓ วัดขุนกระหิง
- ๑๐.๒๔ วัดตะเคียนทอง (ท่ายางเหนือ)
- ๑๐.๒๕ วัดถ้ำขุนกระหิง
- ๑๐.๒๖ วัดอุชูด
- ๑๐.๒๗ วัดพิชัยาราม (ท่ายางกลาง)
- ๑๐.๒๘ วัดคังคานาม (ท่ายางใต้)
- ๑๐.๒๙ ฌาปนสถานวัดหนองหมุก
- ๑๐.๓๐ วัดหนองหมุก
- ๑๐.๓๑ สำนักปฏิบัติธรรมถ้ำเขาน้อย
- ๑๐.๓๒ วัดปากน้ำชุมพร
- ๑๐.๓๓ โรงเรียนศรีศีลธรรมและสโมสรรักศีลธรรม

๒๕

๑๐.๓๔ สุสานสาธารณะ

๑๐.๓๕ วัดบางกอย

๑๐.๓๖ สวนคำหนักกรมหลวงชุมพร อนุสรณ์กรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี

๑๐.๓๗ วัดเขาคูดมศักดิ์วนาราม

๑๐.๓๘ ศาลปู่โสมหาศทรายรี

๑๑. ที่ดินในบริเวณหมายเลข ๑๑.๑ ถึงหมายเลข ๑๑.๓๘ ที่กำหนดไว้เป็นสินน้ำเงินให้เป็นที่ดินประเภทสถาบันราชการการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ มีรายการดังต่อไปนี้

๑๑.๑ หน่วยมาลาเรียที่ ๔๖ จังหวัดชุมพร

๑๑.๒ สถานีวิทยุกระจายเสียงราชการสัมพันธจังหวัดชุมพร

๑๑.๓ สำนักงานเกษตรอำเภอเมืองชุมพร

๑๑.๔ สถานีตำรวจทางหลวง ๔ กองกำกับการ ๒

๑๑.๕ ศูนย์การศึกษาออกรโรงเรียนจังหวัดชุมพร

๑๑.๖ ที่ทำการด่านป่าไม้ปฐุมพร

๑๑.๗ สถานีอนามัยตำบลนาชะอัง

๑๑.๘ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยจังหวัดชุมพร สำนักงานขนส่งจังหวัดชุมพร

และบริเวณที่จะจัดสร้างศูนย์ราชการ

๑๑.๙ หน่วยปราบปรามของศุลกากร กรมศุลกากร

๑๑.๑๐ โครงการชลประทานชุมพร สำนักงานชลประทานที่ ๑๑

๑๑.๑๑ สถานีจ่ายน้ำวังไผ่ การประปาส่วนภูมิภาค

๑๑.๑๒ สถานสงเคราะห์คนชราบ้านอุทองพังก

๑๑.๑๓ โรงฆ่าสัตว์เทศบาลเมืองชุมพร (เก่า)

๑๑.๑๔ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดชุมพร สถานีไฟฟ้าย่อยชุมพร การไฟฟ้าฝ่ายผลิต

แห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สถานีควบคุมการจ่ายไฟชุมพร

๑๑.๑๕ สถานีสื่อสารจังหวัดชุมพร สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองชุมพร ที่ทำการตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร และแขวงทางชุมพร สำนักงานทางหลวงที่ ๑๓

๑๑.๑๖ สำนักงานทรัพยากรธรณีจังหวัดชุมพร

๑๑.๑๗ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาชุมพร สถานธนาภิบาล

เทศบาลเมืองชุมพร โทรศัพท์จังหวัดชุมพร และสำนักงานบริการโทรศัพท์ จังหวัดชุมพร

๑๑.๑๘ บ้านพักสมุหบัญชี



## ๒๖

๑๑.๑๙ สถานีวิทยุกระจายเสียงกรมอุตุนิยมวิทยาจังหวัดชุมพร โรงพยาบาลจังหวัดชุมพร และสถานีตรวจอากาศชุมพร กรมอุตุนิยมวิทยา

๑๑.๒๐ ศูนย์บริการโครงการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าจังหวัดชุมพร กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กองวิจัยอาสาสมัครรักษาดินแดนจังหวัดชุมพรที่ ๑ และศูนย์เครื่องจักรกล ส่วนโยธา องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดชุมพร

๑๑.๒๑ ตลาดสดเทศบาล

๑๑.๒๒ สำนักงานประมงจังหวัดชุมพร และสำนักงานการประปาชุมพร การประปาส่วน

## ภูมิภาค

๑๑.๒๓ สำนักงานป่าไม้จังหวัดชุมพร

๑๑.๒๔ สถานีอนามัยตำบลขุนกระโทง และศูนย์อนุรักษ์และขยายพันธ์ฝั งที่ ๕ ชุมพร

๑๑.๒๕ ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลเมืองชุมพร สำนักงานเทศบาล เมืองชุมพร และกองอนามัยและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองชุมพร

๑๑.๒๖ ที่ว่าการอำเภอเมืองชุมพร สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชุมพร ที่ทำการไปรษณีย์ โทรเลขชุมพร และที่ทำการสื่อสารโทรคมนาคมชุมพร

๑๑.๒๗ ศาลากลางจังหวัดชุมพร ศาลจังหวัดชุมพร หอประชุมกรมหลวงชุมพรเขต รุดมศักดิ์ สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร สำนักงานโยธาธิการจังหวัดชุมพร และสำนักงาน สรรพสามิตจังหวัดชุมพร

๑๑.๒๘ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดชุมพร

๑๑.๒๙ เรือนจำจังหวัดชุมพร

๑๑.๓๐ สถานีอนามัยตำบลตากแดด

๑๑.๓๑ คลังวัสดุการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดชุมพร

๑๑.๓๒ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดชุมพร

๑๑.๓๓ ค่ายอากาศเรียวคิงส์ กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๔๑

๑๑.๓๔ สถานีวิทยุโทรทัศน์กองการสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย จังหวัดชุมพร

๑๑.๓๕ สถานีตำรวจภูธรตำบลปากน้ำชุมพรและสถานีดับเพลิง สุขาภิบาลปากน้ำชุมพร

๑๑.๓๖ แผนก ๑ กองกำกับการ ๓ กองตำรวจน้ำ

๑๑.๓๗ โรงพยาบาลปากน้ำชุมพร

๑๑.๓๘ สถานีจ่ายน้ำปากน้ำชุมพร การประปาส่วนภูมิภาค



๒๗

๑๒. ที่ดินในบริเวณแนวถนนโครงการแบบ ก และแบบ ข ที่กำหนดไว้เป็นสีชมพู ให้เป็น  
ที่ดินประเภทโครงการคมนาคมและขนส่ง มีรายการดังต่อไปนี้

๑. ถนนแบบ ก ขนาดเขตทาง ๒๐.๐๐ เมตร จำนวน ๓ สาย ดังนี้

ถนนสาย ก ๑ เป็นถนนเดิมกำหนดให้ขยายเขตทาง คือ ถนนไม่ปรากฏชื่อและ  
ถนนโครงการกำหนดให้ก่อสร้างใหม่ เริ่มต้นจากถนนโครงการสาย ก ๒ ที่หลักหมุดฝั่งเมือง รหัส  
ชพ. ๑๐๔๕ (พิกัด N ๑, ๑๖๑, ๓๓๖ E ๕๒๐, ๑๔๖) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือตามแนวถนนเดิม  
ระยะประมาณ ๗๒๘ เมตร ผ่านหลักหมุดฝั่งเมือง รหัส ชพ. ๑๐๕๒ ( พิกัด N ๑, ๑๖๑, ๘๔๖  
E ๕๒๐, ๖๗๔) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะประมาณ ๑,๓๒๓ เมตร บรรจบกับถนน  
โครงการสาย ข ที่หลักหมุดฝั่งเมือง รหัส ชพ. ๑๐๑๒ (พิกัด N ๑, ๑๖๒, ๗๘๑ E ๕๒๑, ๖๑๑)  
ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะประมาณ ๑๒๒ เมตร จนบรรจบกับถนนไม่ปรากฏชื่อที่หลักหมุด  
ฝั่งเมือง รหัส ชพ. ๑๐๕๓ (พิกัด N ๑, ๑๖๒, ๘๖๘ E ๕๒๑, ๖๕๗)

ถนนสาย ก ๒ เป็นถนนโครงการกำหนดให้ก่อสร้างใหม่ เริ่มต้นจากถนนเดิม  
ไม่ปรากฏชื่อ ที่หลักหมุดฝั่งเมือง รหัส ชพ. ๑๐๔๕ (พิกัด N ๑, ๑๖๑, ๓๓๖ E ๕๒๐, ๑๔๖)  
ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะประมาณ ๑,๖๕๒ เมตร ผ่านจุดเริ่มต้นโค้งที่หลักหมุดฝั่งเมือง  
รหัส ชพ. ๑๐๕๐ (พิกัด N ๑, ๑๖๐, ๔๑๒ E ๕๒๑, ๕๑๗) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะประมาณ  
๑๔๖ เมตร ผ่านจุดสิ้นสุดโค้งที่หลักหมุดฝั่งเมือง รหัส ชพ. ๑๐๕๑ (พิกัด N ๑, ๑๖๐, ๓๑๖  
E ๕๒๑, ๖๒๗) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะประมาณ ๕๖๒ เมตร จนบรรจบกับถนนโครงการ  
สาย ข ที่หลักหมุดฝั่งเมือง รหัส ชพ. ๑๐๔๒ (พิกัด N ๑, ๑๕๕, ๖๐๒ E ๕๒๒, ๒๗๑)

ถนนสาย ก ๓ เป็นถนนโครงการกำหนดให้ก่อสร้างใหม่ เริ่มต้นจากทางหลวง  
แผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘ ที่หลักหมุดฝั่งเมือง รหัส ชพ. ๑๐๕๒ (พิกัด N ๑, ๑๔๕, ๒๐๐ E ๕๓๐, ๖๕๗)  
ไปทางทิศใต้ ระยะประมาณ ๕๒ เมตร ผ่านจุดเริ่มต้นโค้งที่หลักหมุดฝั่งเมือง รหัส ชพ. ๑๐๕๓  
(พิกัด N ๑, ๑๔๕, ๑๕๐ E ๕๓๐, ๗๐๐) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะประมาณ ๕๘ เมตร  
ผ่านจุดสิ้นสุดโค้งที่หลักหมุดฝั่งเมือง รหัส ชพ. ๑๐๕๕ (พิกัด N ๑, ๑๕๔, ๐๔๕ E ๕๓๐, ๗๑๒)  
ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะประมาณ ๗๗ เมตร ผ่านจุดเริ่มต้นโค้งที่หลักหมุดฝั่งเมือง รหัส  
ชพ. ๑๐๕๖ (พิกัด N ๑, ๑๔๘, ๕๗๓ E ๕๓๐, ๗๒๕) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะประมาณ  
๔๗ เมตร ผ่านจุดสิ้นสุดโค้งที่หลักหมุดฝั่งเมือง รหัส ชพ. ๑๐๕๘ (พิกัด N ๑, ๑๔๘, ๕๒๖  
E ๕๓๐, ๗๓๔) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะประมาณ ๔๔๕ เมตร จนบรรจบกับถนนเดิม  
ไม่ปรากฏชื่อที่หลักหมุดฝั่งเมือง รหัส ชพ. ๑๐๕๕ (พิกัด N ๑, ๑๔๘, ๔๘๗ E ๕๓๐, ๘๒๘)



## ๒๘.

๒. ถนนแบบ ข ขนาดเขตทาง ๓๐.๐๐ เมตร จำนวน ๑ สาย เป็นถนนโครงการ กำหนดให้ก่อสร้างใหม่ เริ่มต้นจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ที่หลักหมุดฝังเมือง รหัส ชพ. ๑๐๓๘ (พิกัด N ๑, ๑๕๘, ๗๕๐ E ๕๒๑, ๗๕๕) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะประมาณ ๕๗๕ เมตร บรรจบกับถนนโครงการสาย ก ๒ ที่หลักหมุดฝังเมือง รหัส ชพ. ๑๐๔๒ (พิกัด N ๑, ๑๕๕, ๖๐๒ E ๕๒๒, ๒๗๖) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะประมาณ ๗๔๓ เมตร ผ่านจุดเริ่มต้นโค้งที่หลักหมุดฝังเมือง รหัส ชพ. ๑๐๔๖ (พิกัด N ๑, ๑๖๐, ๑๘๕ E ๕๒๒, ๗๒๗) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะประมาณ ๑๕๕ เมตร ผ่านจุดสิ้นสุดโค้งที่หลักหมุดฝังเมือง รหัส ชพ. ๑๐๔๗ (พิกัด N ๑, ๑๖๐, ๓๓๕ E ๕๒๒, ๗๘๘) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะประมาณ ๑,๔๗๑ เมตร ผ่านจุดเริ่มต้นโค้งที่หลักหมุดฝังเมือง รหัส ชพ. ๑๐๔๘ (พิกัด N ๑, ๑๖๑, ๗๕๔ E ๕๒๒, ๕๗๖) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะประมาณ ๒๒๘ เมตร ผ่านจุดสิ้นสุดโค้งที่หลักหมุดฝังเมือง รหัส ชพ. ๑๐๔๕ (พิกัด N ๑, ๑๖๑, ๕๕๐ E ๕๒๒, ๘๘๓) ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะประมาณ ๑,๔๕๘ เมตร จนบรรจบกับถนนโครงการสาย ก ๑ ที่หลักหมุดฝังเมือง รหัส ชพ. ๑๐๒๑ (พิกัด N ๑, ๑๖๒, ๗๘๑ E ๕๒๑, ๖๑๑)

ทั้งนี้ เกณฑ์ความคลาดเคลื่อนของค่าพิกัดไม่เกิน ๑๐ เมตร

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่สมควรกำหนดให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ในท้องที่ ตำบลวังไผ่ ตำบลนาทุ่ง ตำบลบ้านนา ตำบลท่าตะเภา ตำบลท่าช้าง ตำบลตากแดด ตำบลขุนกระหัง ตำบลบางลึก ตำบลนาชะอัง ตำบลบางหมาก ตำบลปากน้ำ และตำบลหาดทรายรี อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และโดยที่มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า การใช้บังคับผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

ภาคผนวก ข





### กฎกระทรวง

กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด  
หรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ตำบลนาชะอัง ตำบลบางลึก  
ตำบลวังไผ่ ตำบลนาทุ่ง ตำบลท่าตะเภา ตำบลบ้านนา ตำบลตากแดด  
ตำบลขุนกระโทง ตำบลท่ายาง ตำบลบางหมาก ตำบลปากน้ำ  
และตำบลหาดทรายรี อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร

พ.ศ. ๒๕๕๗

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และมาตรา ๘ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

“อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง” หมายความว่า อาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการขายปลีกหรือขายส่ง หรือทั้งขายปลีกและขายส่ง ซึ่งสินค้าอุปโภคและบริโภคหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน แต่ไม่หมายความรวมถึงตลาดตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และอาคารที่มีกิจกรรมหลักเพื่อใช้ดำเนินการเพื่อส่งเสริมหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ของชุมชน

“บริเวณที่ ๑” หมายความว่า พื้นที่บริเวณดังต่อไปนี้

ทิศเหนือ จดเขตเทศบาลตำบลวังไผ่ ตั้งแต่หลักเขตที่ ๑ หลักเขตที่ ๒ และหลักเขตที่ ๓ จากนั้นเป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ จนบรรจบจุดที่ปากคลองชลประทานบรรจบกับแม่น้ำท่าตะเภาฝั่งตะวันตก เป็นเส้นเลียบบแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งตะวันตก บรรจบเป็นเส้นขนานระยะ ๑,๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนไปอำเภอปะทิว เป็นแนวตั้งฉากกับศูนย์กลางถนนไปอำเภอปะทิว ตรงจุดที่ถนนไปอำเภอปะทิวตัดกับถนนไปอ่าวพังกไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ และเลียบบถนนไปอำเภอปะทิว ฟากเหนือ ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ บรรจบกับเส้นขนานระยะ ๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนไปอ่าวพังก จากนั้นเป็นเส้นขนานระยะ ๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนไปอ่าวพังกจนบรรจบชายฝั่งทะเล

ทิศตะวันออกเฉียง จดชายฝั่งทะเลจนถึงเขาคำหนัก

ทิศใต้ จดเขาปู่โสม เส้นขนานระยะ ๑,๐๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงจังหวัด ๔๐๕๘ และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ บรรจบกับแม่น้ำท่าตะเภาฝั่งใต้ จากนั้นเป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ บรรจบกับเส้นแบ่งเขตตำบลบางหมาก ตำบลตากแดด และตำบลทุ่งคา จากนั้นเลียบบไปตามเส้นแบ่งเขตตำบลตากแดด และตำบลทุ่งคาไปทางทิศตะวันตก จนบรรจบกับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑

ทิศตะวันตก เส้นตั้งฉาก ระยะ ๑,๐๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ จากนั้นเป็นเส้นขนานระยะ ๑,๐๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ จนบรรจบกับคลองชุมพร ฝั่งใต้ เลียบคลองชุมพร ฝั่งใต้ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ จนบรรจบกับหลักเขตวังไผ่ หลักเขตที่ ๖, ๗, ๘ ถึงหลักเขตที่ ๑

เว้นแต่พื้นที่บริเวณที่ ๒ และพื้นที่เขตเทศบาลเมืองชุมพร

“บริเวณที่ ๒” หมายความว่า พื้นที่บริเวณดังต่อไปนี้

๒.๑ ทิศเหนือ จดเส้นตั้งฉากระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ฟากตะวันตก ตรงจุดที่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือ ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ เป็นระยะ ๑,๕๐๐ เมตร

ทิศตะวันออกเฉียง จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ฟากตะวันออกเฉียงใต้ ตรงจุดที่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ เป็นระยะ ๑,๕๐๐ เมตร และเป็นเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ตรงจุดที่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือ ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ เป็นระยะ ๘๒๐ เมตร



ทิศใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ฟากเหนือ

ทิศตะวันตก จดเส้นแบ่งเขตตำบลระหว่างตำบลวังไผ่และตำบลวังใหม่ เส้นขนานระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ไปทางทิศตะวันออก บรรจบกับเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือจดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก และบรรจบเส้นเลียบบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ (ถ้าเขาปู่) ด้านใต้ และด้านตะวันออก เป็นเส้นขนานระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ไปทางทิศตะวันตก

๒.๒ ทิศเหนือ จดเส้นตั้งฉากระยะ ๖๒๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ตรงจุดที่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ เป็นระยะ ๑,๕๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ

ทิศตะวันออก จดเส้นขนานระยะ ๖๒๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ จนบรรจบกับเส้นตรงที่ลากจากจุดซึ่งอยู่ห่างจากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ระยะ ๔๕๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกจนบรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก ตรงจุดที่อยู่ห่างจากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อบรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือ ตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ระยะ ๘๐๐ เมตร เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ จนบรรจบถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก ตรงจุดที่ถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ เป็นระยะ ๓๐๐ เมตร และเป็นเส้นเลียบบนถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออก ไปทางทิศใต้

ทิศใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากเหนือ

ทิศตะวันตก จดถนนวังทอง ฟากตะวันออก เป็นเส้นเลียบบนแนวถนนวังทอง ฟากตะวันออก ไปทางทิศเหนือ จนบรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากใต้ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ฟากตะวันออก เป็นเส้นเลียบบนทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ฟากตะวันออก บรรจบกับเส้นตั้งฉากกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ซึ่งจุดที่อยู่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ไปทางทิศเหนือตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๕๕๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกตามแนวเส้นตั้งฉากกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๔๕๐ เมตรไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ตามแนวเส้นขนานระยะ ๔๕๐ เมตร กับแนวศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับเส้นโค้งรัศมี ๗๐๐ เมตร



ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือจากจุดซึ่งอยู่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับถนน  
 สาธารณะไม่ปรากฏชื่อไปทางทิศเหนือตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๕๕๐ เมตร ซึ่งเป็น  
 แนวต่อจากเส้นตั้งฉากระยะ ๔๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๗๕๐ เมตร  
 บรรจบกับเส้นตั้งฉากระยะ ๔๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ที่จุดซึ่งอยู่ห่าง  
 จากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ไปทางทิศเหนือตามแนว  
 ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๑,๐๕๐ เมตร บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ฟากตะวันออก  
 ตรงจุดที่ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือ  
 ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ระยะ ๘๐๐ เมตร

๒.๓ ทิศเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ ฟากใต้ จดเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร  
 กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ไปทางทิศใต้ บรรจบกับเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร  
 กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔

ทิศตะวันออกเฉียง จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ฟากตะวันตก

ทิศใต้ จดเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับคลองชุมพร ฝั่งเหนือ

ทิศตะวันตก จดเส้นแบ่งเขตตำบลระหว่างตำบลวังใหม่และตำบลวังไผ่

๒.๔ ทิศเหนือ จดเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗  
 จดเส้นตั้งฉากกับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ตรงจุดที่บรรจบกับถนนวังทอง และจด  
 ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากใต้

ทิศตะวันออกเฉียง จดเส้นตั้งฉากกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ตรงจุดที่อยู่ห่าง  
 จากถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศตะวันออกเฉียง  
 ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ระยะ ๑,๒๕๐ เมตร

ทิศใต้ จดเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับคลองชุมพร ฝั่งเหนือ

ทิศตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ฟากตะวันออก

๒.๕ ทิศเหนือ จดเส้นตั้งฉากระยะ ๓๖๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑  
 ตรงจุดที่อยู่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ไปทาง  
 ทิศตะวันออกเฉียงใต้ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ เป็นระยะ ๒,๑๕๐ เมตร

ทิศตะวันออกเฉียง จดเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑



ทิสใต้ จุดเส้นตั้งฉากระยะ ๓๖๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ตรงจุดที่อยู่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑ ระยะ ๒,๕๓๐ เมตร

ทิศตะวันตก จุดเส้นขนานระยะ ๓๖๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑

๒.๖ ทิศเหนือ เริ่มต้นจากจุดที่ตั้งอยู่ตามเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับศูนย์กลางทางรถไฟสายใต้ ตรงจุดที่ห่างจากทางรถไฟสายใต้ตัดกับคลองชลประทาน ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือตามแนวเขตทางรถไฟสายใต้เป็นระยะ ๔๘๐ เมตร เป็นเส้นขนานระยะ ๑,๕๐๐ เมตร กับคลองชลประทานฝั่งเหนือ ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้

ทิศตะวันออกเฉียง เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ จุดคลองทำนงสังข์ ฝั่งเหนือ

ทิสใต้ จุดแนวเขตเทศบาลเมืองชุมพร

ทิศตะวันตก จุดเส้นขนานระยะ ๔๘๐ เมตร ตามแนวเขตทางรถไฟสายใต้

๒.๗ ทิศเหนือ จุดแนวเขตเทศบาลเมืองชุมพร

ทิศตะวันออกเฉียง จุดเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งใต้ เลียบไปทางแม่น้ำท่าตะเภาถึงจุดที่อยู่ตามแนวเส้นตั้งฉากกับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ตรงจุดที่ห่างจากทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ บรรจบกับซอยโพธารน ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ เป็นระยะ ๑,๐๘๐ เมตร จากจุดนี้เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้บรรจบกับเส้นตั้งฉากระยะ ๒๐๐ เมตร กับศูนย์กลางถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ตรงจุดที่ถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ไปโรงเรียนบ้านดอนไทรงาม ไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ เป็นระยะ ๗๕๐ เมตร

ทิสใต้ เป็นเส้นตรงที่ลากเชื่อมระหว่างจุดบนถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออกเฉียงใต้ ตรงจุดที่ถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อบรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ซึ่งไปโรงเรียนบ้านดอนไทรงาม ไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ เป็นระยะ ๗๕๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ตรงจุดที่ตั้งอยู่บนถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออกเฉียงใต้ ตรงจุดที่ถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ตัดกับแนวเขตเทศบาลเมืองชุมพร ไปทางทิศใต้ตามแนวถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ เป็นระยะ ๒,๕๐๐ เมตร และเป็นเส้นตรงที่ลากต่อจากเส้นตรงดังกล่าวไปทางทิศตะวันตก ผ่านถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ บรรจบกับแนวเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับคลองชุมพร ฝั่งตะวันออกเฉียง



ทิศตะวันตก เป็นเส้นขนานระยะ ๕๐ เมตร กับคลองชุมพร ฝั่งตะวันออก ไปทางทิศเหนือจนบรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากใต้ เป็นเส้นตั้งฉากกับศูนย์กลางถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ บรรจบเขตทางรถไฟสายใต้ ฟากตะวันออก เป็นเส้นเลียบบเขตทางรถไฟสายใต้ ฟากตะวันออก ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือจนบรรจบกับแนวเขตเทศบาลเมืองชุมพร

๒.๘ ทิศเหนือ จดคลองสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฝั่งใต้ และบรรจบเขตเทศบาลตำบลปากน้ำชุมพร  
ทิศตะวันออก จดแม่น้ำท่าตะเภา ฝั่งตะวันตก

ทิศใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๐๑ ฟากเหนือ และเส้นเลียบบแนวเขตแผนก ๑ กองกำกับการ ๓ กองตำรวจน้ำ

ทิศตะวันตก จดคลองสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากใต้

๒.๙ ทิศเหนือ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากใต้

ทิศตะวันออก จดเส้นขนานระยะ ๑๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕

ทิศใต้ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ ฟากเหนือ

ทิศตะวันตก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ ฟากตะวันออก

๒.๑๐ ทิศเหนือ จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ ฟากใต้ ถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันออกและแนวเขตป่าไม้ชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี

ทิศตะวันออก จดแนวเขตป่าไม้ชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี และคลองอิเล็ดฝั่งตะวันตก

ทิศใต้ จดเส้นขนานระยะ ๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕

ทิศตะวันตก จดเส้นขนานระยะ ๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือบรรจบกับเส้นตั้งฉาก กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ ตรงจุดที่ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ บรรจบกับถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๑๕ เป็นระยะ ๕๐๐ เมตร

๒.๑๑ ทิศเหนือ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากใต้

ทิศตะวันออก จดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘ ฟากตะวันตก

ทิศใต้ จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากเหนือ

ทิศตะวันตก จดเส้นขนานระยะ ๕๐๐ เมตร กับศูนย์กลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๕๘



๒.๑๒ ทิศเหนือ จดชอยวัดหาดทรายรี ฟากใต้

ทิศตะวันออก จดถนนสาธารณะไม่ปรากฏชื่อ ฟากตะวันตก

ทิศใต้ จดถนน รพช. ๒๐๒๕ (เขามัทรี - หาดทรายรี) ฟากเหนือ

ทิศตะวันตก จดชอยวัดหาดทรายรี ฟากตะวันออก

ทั้งนี้ ไม่รวมถึงสถานที่ราชการ สถาบันการศึกษา ศาสนสถาน

ทั้งนี้ ตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้

ข้อ ๒ ให้กำหนดพื้นที่บางส่วนของท้องที่ตำบลนาชะอัง ตำบลบางลึก ตำบลวังไผ่ ตำบลนาทุ่ง ตำบลท่าตะเภา ตำบลบ้านนา ตำบลตากแดด ตำบลขุนกระโทก ตำบลท่ายาง ตำบลบางหมาก ตำบลปากน้ำ และตำบลหาดทรายรี อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ภายในบริเวณแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวงนี้ เป็นบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารชนิดและประเภท ดังต่อไปนี้

(๑) ภายในบริเวณที่ ๑ ห้ามบุคคลใดก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังตั้งแต่ ๓๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป

(๒) ภายในบริเวณที่ ๒ ห้ามบุคคลใดก่อสร้างอาคารดังต่อไปนี้

(ก) อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังเกิน ๕๐๐ ตารางเมตร

(ข) อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกันหรือหลายหลังตั้งแต่ ๓๐๐ ตารางเมตร แต่ไม่เกิน ๕๐๐ ตารางเมตร เว้นแต่อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งนั้นเป็นไปตามข้อกำหนดดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินแปลงที่ตั้งอาคารจะต้องอยู่ติดถนนสาธารณะที่มีช่องทางจราจรไม่น้อยกว่า ๔ ช่องทาง หรือมีขนาดเขตทางไม่น้อยกว่า ๒๐ เมตร และจะต้องบรรจบกับถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางที่เท่ากันหรือมากกว่า

๒. แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบกันของถนนสาธารณะที่มีเขตทางตั้งแต่ ๑๕ เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า ๑๐๐ เมตร

๓. มีที่ว่างไม่น้อยกว่า ๗๐ ใน ๑๐๐ ส่วนของพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

๔. มีค่าสูงสุดของอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่ที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน ๑.๕ ต่อ ๑

๕. มีอัตราส่วนของพื้นที่ว่างที่จัดเป็นสวนหรือบริเวณปลูกต้นไม้ หรือการนันทนาการต่อพื้นที่ของแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐



๖. มีที่ว่างด้านหน้าของอาคาร ห่างจากเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า ๕๐ เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

๗. มีที่ว่างด้านข้างและด้านหลังของอาคารห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือเขตทางของถนนสาธารณะไม่น้อยกว่า ๑๕ เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารถึงเขตที่ดินของผู้อื่นหรือริมเขตทางด้านที่ติดกับแปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร

๘. อาคารที่มีความสูงเกิน ๑๐ เมตร ต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดิน ซึ่งเป็นที่ตั้งอาคารศูนย์ราชการหลักของจังหวัดหรืออำเภอ ศาลากลาง โบราณสถาน หรือสถานศึกษา ไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร โดยวัดระยะจากขอบนอกสุดของอาคารที่ขออนุญาตถึงแนวเขตที่ดินของสถานที่ดังกล่าว

๙. มีที่จอดรถยนต์ไม่น้อยกว่า ๑ คัน ต่อพื้นที่อาคาร ๔๐ ตารางเมตร เศษของ ๔๐ ตารางเมตร ให้คิดเป็น ๔๐ ตารางเมตร

๑๐. ที่พักรถยนต์ ต้องมีระยะห่างจากเขตที่ดินของผู้อื่นหรือถนนสาธารณะ ไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร และต้องมีระยะห่างจากสถานที่ประกอบอาหารและสถานที่เก็บอาหารไม่น้อยกว่า ๔ เมตร และถ้าที่พักรถยนต์มีขนาดความจุเกิน ๓ ลูกบาศก์เมตร ต้องมีระยะห่างจากสถานที่ดังกล่าว ไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร และสามารถขนย้ายมูลฝอยได้โดยสะดวก

ข้อ ๓ ภายในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดตามข้อ ๒ ห้ามบุคคลใดตัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารใดๆ ให้เป็นอาคารชนิดหรือประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อ ๒

ข้อ ๔ อาคารที่มีอยู่แล้วในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดตามข้อ ๒ ก่อนหรือในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้ แต่ห้ามตัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงอาคารดังกล่าวให้เป็นอาคารชนิดหรือประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อ ๒

ข้อ ๕ อาคารที่ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลง ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการนั้นก่อน วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และยังคงก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงไม่แล้วเสร็จ ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้ แต่จะขอเปลี่ยนแปลงการอนุญาตหรือการแจ้งให้เป็นการขัดต่อกฎกระทรวงนี้ไม่ได้

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗

โกสิน พลกุล

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

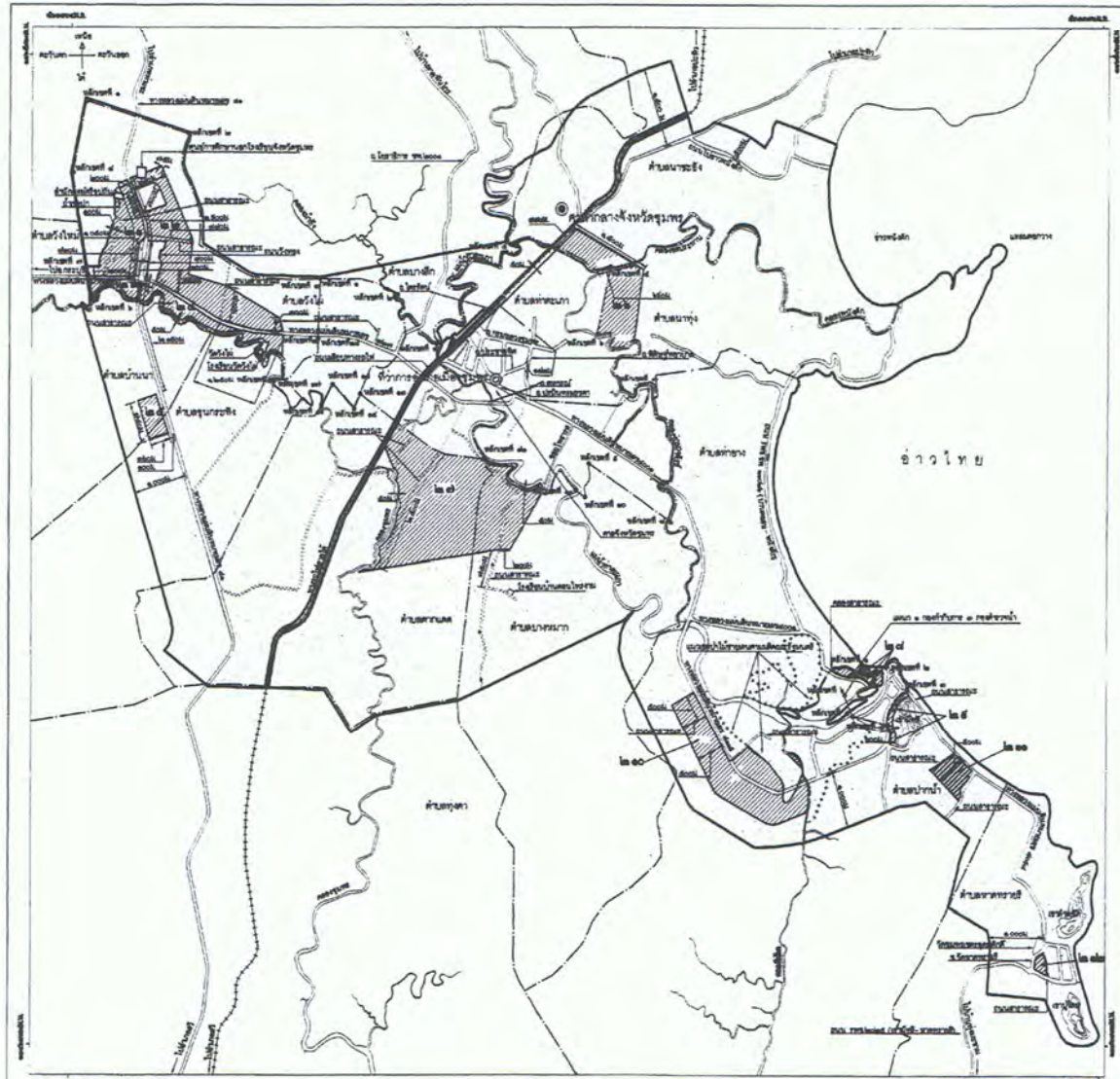


แผนที่ท้ายกฎกระทรวง  
กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท  
ในพื้นที่บางส่วนของท้องที่ตำบลนาข่อย ตำบลบางลึก ตำบลวังใหม่ ตำบลนาทุ่ง ตำบลท่าตะเกียบ ตำบลบ้านนา ตำบลตากแดด  
ตำบลชุมกระเจิง ตำบลท่ายาง ตำบลบางหมาก ตำบลปากน้ำ และตำบลหาดทรายรี อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร














พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตราส่วน ๑ : ๖๐,๐๐๐

๐ ๑๕๐ ๓๐๐ ๔๕๐ ๖๐๐ กิโลเมตร



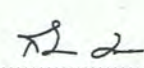
เครื่องหมาย

-  บริเวณที่ ๑
-  บริเวณที่ ๒
-  เขตตำบล
-  เขตเทศบาล
-  แนวเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี
-  ทางหลวง ถนน รอย
-  ถนนลูกรัง พื้นถนนอ่อน
-  ทางรถไฟ
-  สะพาน
-  แม่น้ำ คลอง ห้วย
-  ศาลากลางจังหวัด
-  ที่ว่าการอำเภอ
-  เหมือง



(นายสุรเดช พงษ์โพธิ์พันธ์)

ผู้อำนวยการสำนักควบคุมและตรวจจสอบอาคาร



(นายสว่าง ศศิคุณ)

อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนในท้องที่ ตำบลวังไผ่ ตำบลบ้านนา ตำบลขุนกระโทก ตำบลบางลึก ตำบลตากแดด ตำบลนาชะอัง ตำบลนาทุ่ง ตำบลท่าตะเภา ตำบลบางหมาก ตำบลท่ายาง ตำบลปากน้ำ และตำบลหาดทรายรี อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๖ เป็นต้นมา แต่มาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ ให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก และโดยที่สมควรห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในบริเวณดังกล่าวต่อไป เพื่อประโยชน์ในด้านการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้



ภาคผนวก ค

## ประกาศกรมโยธาธิการและผังเมือง

เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการวาง  
และจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่จังหวัดชุมพร

ตามที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำ  
ผังเมืองรวม ในท้องที่ ๗๒ จังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งใช้บังคับในท้องที่จังหวัดชุมพรด้วย และเพื่อ  
ประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อาศัยอำนาจตามความใน  
มาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และโดยความเห็นชอบของ  
คณะกรรมการผังเมือง ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง  
ในฐานะเจ้าพนักงานการผัง จึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในประกาศนี้

“อาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่ง” หมายความว่า อาคารที่ใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชย์กรรม  
ในอาคารหลังเดียวหรือหลายหลัง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารร่วมกัน เพื่อประกอบกิจการขายปลีกขายส่ง  
สินค้าอุปโภคบริโภคหลากหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน แต่ไม่หมายความรวมถึง ตลาดตาม  
กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และอาคารที่ใช้ดำเนินการเพื่อส่งเสริมหรือจำหน่ายสินค้า ซึ่งเป็น  
ผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ของชุมชน

ข้อ ๒ ประกาศนี้ ให้ใช้บังคับในท้องที่จังหวัดชุมพร แต่ทั้งนี้ไม่หมายความรวมถึงบริเวณ  
ที่ได้มีการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวม หรือบริเวณที่เคยมีการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว

ข้อ ๓ ที่ดินในบริเวณท้องที่ตามข้อ ๒ ห้ามไม่ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้าง คัดแปลง  
ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรมค้าปลีกค้าส่ง ที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารร่วมกันเพื่อ  
ประกอบกิจการขายปลีกขายส่งสินค้าอุปโภคบริโภคหลากหลายประเภทที่ใช้ในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่  
๕๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป

ข้อ ๔ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมหรืออนุญาตการก่อสร้างอาคาร หรือผู้มีอำนาจ  
หน้าที่ในการควบคุมหรืออนุญาตการประกอบกิจการในเขตท้องที่จังหวัดชุมพร ปฏิบัติการให้เป็นไป  
ตามประกาศนี้

ข้อ ๕ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

พินัย อนันตพงษ์

ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพร ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง

เจ้าพนักงานการผัง

ภาคผนวก ง



(สำเนา)

เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด  
บางประเภทในพื้นที่บางส่วนของท้องที่เทศบาลตำบลวังไผ่ อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร  
พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐ และมาตรา ๑๐(๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการ เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิ เสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลวังไผ่ โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลตำบลวังไผ่ ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพร คณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงตราเทศบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ เทศบัญญัตินี้เรียกว่า “เทศบัญญัติเทศบาลตำบลวังไผ่ เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิด บางประเภทในพื้นที่บางส่วนของท้องที่เทศบาลตำบลวังไผ่ อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร พ.ศ. ๒๕๕๑ ”

ข้อ ๒ เทศบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ใช้กฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร บางชนิดหรือบางประเภทในพื้นที่บางส่วนของท้องที่ตำบลนาชะอัง ตำบลบางลึก ตำบลวังไผ่ ตำบลนาทุ่ง ตำบลท่าตะเภา ตำบลบ้านนา ตำบลตากแดด ตำบลขุนกระหัง ตำบลท่ายาง ตำบลบางหมาก ตำบลปากน้ำ และตำบลหาดทรายรี อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร พ.ศ. ๒๕๕๗ บังคับในเขตเทศบาลตำบลวังไผ่ เว้นแต่ที่ขัดหรือแย้งกับเทศบัญญัตินี้

ข้อ ๔ ในเทศบัญญัตินี้ “บริเวณที่ ๑ และบริเวณที่ ๒” หมายความว่า พื้นที่บริเวณตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวงตามข้อ ๓ ของเทศบัญญัตินี้ “บริเวณที่ ๓” หมายความว่า พื้นที่บริเวณดังต่อไปนี้  
ทิศเหนือ จุดเส้นตรงที่ลากจากจุดซึ่งอยู่ห่างจากถนนสาธารณะสุขาภิบาลซอย ๗ บรรจบกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ไปทางทิศเหนือตามแนวถนนสาธารณะสุขาภิบาลซอย ๗ ระยะ ๔๐๐ เมตร ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ จนถึงจุดที่ตั้งฉากกับซอยสุขาภิบาล ๙ กับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ระยะ ๓๕๐ เมตร ทิศตะวันออก จุดถนนสาธารณะสุขาภิบาลซอย ๙ ทิศใต้ จุดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๒๗ ฟากเหนือ ทิศตะวันตกจุดถนน สาธารณะสุขาภิบาลซอย ๗ ฟากตะวันออก ทั้งนี้ ตามแผนที่ท้ายเทศบัญญัตินี้

ข้อ ๕ กำหนดพื้นที่บางส่วนในเขตเทศบาลตำบลวังไผ่ อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ภายในบริเวณแนวเขต ตามแผนที่ท้ายเทศบัญญัตินี้ เป็นบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารชนิดและประเภทดังต่อไปนี้

(๑) ภายในบริเวณที่ ๑ และบริเวณที่ ๒ ห้ามบุคคลใดก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงตามข้อ ๓ ของเทศบัญญัตินี้

(๒) ภายในบริเวณที่ ๓ ห้ามบุคคลใดก่อสร้างอาคาร ดังต่อไปนี้

(ก) อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคารหลังเดียวกัน หรือหลายหลังเกิน ๙,๐๐๐ ตารางเมตร

(ข) อาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งที่มีพื้นที่ใช้สอยอาคารรวมกันเพื่อประกอบกิจการในอาคาร หลังเดียวกัน หรือหลายหลังตั้งแต่ ๓๐๐ ตารางเมตร แต่ไม่เกิน ๙,๐๐๐ ตารางเมตรเว้นแต่อาคารพาณิชย์กรรม ประเภทค้าปลีกค้าส่ง นั้นเป็นไปตามข้อกำหนดดังต่อไปนี้

๑. แนวศูนย์กลางปากทางเข้าออกของรถยนต์ต้องอยู่ห่างจากทางร่วมทางแยกที่เป็นทางบรรจบ กันของถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางตั้งแต่ ๑๔ เมตรขึ้นไป ไม่น้อยกว่า ๑๕๐ เมตร

๒. ข้อ ๒ (๒) (ข) ๑. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. และ ๑๐ แห่งกฎกระทรวงตามข้อ ๓ ของเทศบัญญัตินี้

ข้อ ๖ ภายในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดตามข้อ ๕ ห้ามบุคคลใดตัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารใดๆ ให้เป็นอาคารชนิดหรือประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อ ๕

ข้อ ๗ อาคารที่มีอยู่แล้วในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดตามข้อ ๕ ก่อนหรือในวันที่เทศบัญญัติ นี้ใช้บังคับ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามเทศบัญญัตินี้ แต่ห้ามตัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารดังกล่าวให้เป็นอาคาร ชนิดหรือประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อ ๕

ข้อ ๘ อาคารที่ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งการก่อสร้าง ตัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลง การใช้ตามกฎหมาย ว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการนั้น ก่อนวันที่เทศบัญญัตินี้ ใช้บังคับและยังก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ไม่แล้วเสร็จให้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามเทศบัญญัตินี้ แต่จะขอเปลี่ยนแปลงการขออนุญาต หรือการแจ้งให้เป็นการขัดต่อเทศบัญญัตินี้ไม่ได้

ข้อ ๙ ให้นายกเทศมนตรีตำบลวังไผ่เป็นผู้รักษาการตามเทศบัญญัตินี้

ประกาศ ณ วันที่ ๒๘ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑

นายมานิช ธีรญาบัตร

นายกเทศมนตรีตำบลวังไผ่

ภาคผนวก จ



ข้อหารือเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร ปี ๒๕๕๐ ๓๐๑



ด่วนที่สุด  
ที่ มท ๐๗๑๐/ว. ๔๗๕

กระทรวงมหาดไทย  
ถนนอัษฎางค์  
กทม. ๑๐๒๐๐

๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

เรื่อง ขะลอกการอนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารเพื่อขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่  
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

ด้วยปรากฏว่า ผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งในชุมชน (โชห่วย) ได้ร้องเรียนเรื่อง ผลกระทบจากการขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่โดยการปรับขนาดพื้นที่ของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ให้มีขนาดพื้นที่น้อยกว่า ๓๐๐ ตารางเมตร กระจายไปตามชุมชนต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร และขนาดพื้นที่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ ตารางเมตร กระจายไปในระดับอำเภอตามจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งเป็นการแข่งขันโดยตรงกับร้านค้าปลีกดั้งเดิมในชุมชน ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งในชุมชนมียอดขายและรายได้ลดลง บางรายต้องเลิกกิจการ เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันได้ ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่งในชุมชนต้องการให้หยุดการขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ โดยเฉพาะการขยายสาขานขนาดเล็กที่เข้าไปแข่งขันกับร้านค้าปลีก ดั้งเดิมในชุมชน

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้จังหวัดพิจารณาคำเนินการกรณีอาจมีการขอขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ ดังนี้

๑. ควรมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งว่า มีผลกระทบกับประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร
๒. กำชับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาการขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาคำเนินการ ผลเป็นประการใดแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบโดยด่วน

ขอแสดงความนับถือ  
พงศ์ไพยม วาสุฤติ  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมโยธาธิการและผังเมือง  
สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร  
โทร. ๐ ๒๒๕๕ ๔๓๖๒-๖๓  
โทรสาร ๐ ๒๒๕๕ ๔๓๖๖-๖๗



๓๐๒ ข้อหรือเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร ปี ๒๕๕๐

ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๗๑๐/ว ๓๐๑๗



กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์

กทม. ๑๐๒๐๐

๕ กันยายน ๒๕๕๐

เรื่อง ชะลอการอนุญาตก่อสร้างเพื่อตัดแปลงอาคารเพื่อขยายสาขาธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๐/ว. ๔๗๕ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้ทุกจังหวัดพิจารณาคำเนินการ กรณีที่อาจมีการขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ ดังนี้

๑. ควรมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งว่า มีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

๒. กำชับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาการขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังรายละเอียดที่แจ้งอยู่แล้ว นั้น

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ขณะนี้ปรากฏว่ายังมีการอนุญาตการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารเพื่อขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่อยู่อีก ดังนั้น จึงขอให้จังหวัดพิจารณาคำเนินการกรณีที่อาจมีการขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่อีกครั้งหนึ่ง ดังนี้

๑. ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ให้ครบถ้วนทุกกลุ่มประชากร วิเคราะห์ผลดี ผลเสีย ผลกระทบกับผู้ประกอบการอาชีพค้าปลีกค้าส่งรายย่อย ความเป็นธรรมของผู้ประกอบการปัญหาจราจรและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นและใกล้เคียง เป็นต้น โดยผลการศึกษาคือต้องมีความถูกต้องตามหลักวิชาการและน่าเชื่อถือ

๒. กำชับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาการขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่งให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ผลเป็นประการใดแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบด้วย

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาคำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พงศ์ไพยม วาสฤติ

ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมโยธาธิการและผังเมือง

สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร

โทร. ๐ ๒๒๕๕ ๔๓๖๒-๖๓

โทรสาร ๐ ๒๒๕๕ ๔๓๖๖-๖๗

ภาคผนวก จ

แบบ ข. ๑

**คำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร  
ตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร**

เลขรับที่.....
วันที่.....
ลงชื่อ.....ผู้รับคำขอ

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

ข้าพเจ้า.....เจ้าของอาคารหรือตัวแทนเจ้าของอาคาร

 เป็นบุคคลธรรมดา อยู่บ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย.....

ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

 เป็นนิติบุคคลประเภท.....จดทะเบียนเมื่อ.....

เลขทะเบียน.....มีสำนักงานตั้งอยู่เลขที่.....ตรอก/ซอย.....

ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....โดย.....ผู้มีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลผู้ขออนุญาต

อยู่บ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย.....ถนน.....หมู่ที่.....

ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

ขอยื่นคำขอรับใบอนุญาต.....ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ทำการก่อสร้างอาคาร/ตัดแปลงอาคาร/รื้อถอนอาคาร ที่บ้านเลขที่.....

ตรอก/ซอย.....ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....

อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....โดย.....

เป็นเจ้าของอาคาร ในที่ดินโฉนดที่ดิน เลขที่/น.ส. ๓ เลขที่/ส.ค. ๑ เลขที่.....

เป็นที่ดินของ.....

ข้อ ๒ เป็นอาคาร

(๑) ชนิด.....จำนวน.....เพื่อใช้เป็น.....

โดยมีที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถ จำนวน.....คัน

(๒) ชนิด.....จำนวน.....เพื่อใช้เป็น.....

โดยมีที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถ จำนวน.....คัน

(๓) ชนิด.....จำนวน.....เพื่อใช้เป็น.....

โดยมีที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถ จำนวน.....คัน

ตามแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณที่แนบมาพร้อมนี้



- ๒ -

ข้อ ๓ มี.....เป็นผู้ควบคุมงาน.....เป็นผู้ออกแบบ  
และคำนวณ

ข้อ ๔ กำหนดแล้วเสร็จใน.....วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต

ข้อ ๕ พร้อมคำขอนี้ ข้าพเจ้าได้แนบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ มาด้วยแล้ว คือ

(๑) แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน จำนวน.....ชุด  
ชุดละ.....แผ่น

(๒) รายการคำนวณหนึ่งชุด จำนวน.....แผ่น (กรณีที่เป็นอาคารสาธารณะ อาคาร  
พิเศษ หรืออาคารที่ก่อสร้างด้วยวัสดุถาวรและวัตถุทนไฟเป็นส่วนใหญ่)

(๓) หนังสือแสดงความรับผิดชอบของเจ้าของอาคาร (กรณีที่ตัวแทนเจ้าของอาคารเป็นผู้ขออนุญาต)

(๔) สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียน วัตถุประสงค์ และผู้มีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลผู้ขออนุญาต  
ที่ออกให้ไม่เกินหกเดือน (กรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้ขออนุญาต)

(๕) หนังสือแสดงว่าเป็นผู้จัดการหรือผู้แทนซึ่งเป็นผู้ดำเนินการของนิติบุคคล (กรณีที่นิติบุคคลเป็น  
ผู้ขออนุญาต)

(๖) หนังสือแสดงความยินยอมและรับรองของผู้ออกแบบและคำนวณอาคาร จำนวน.....ฉบับ  
พร้อมทั้งสำเนาใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม จำนวน  
.....ฉบับ (กรณีที่อาคารมีลักษณะ ขนาด อยู่ในประเภทเป็นวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือ  
วิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม แล้วแต่กรณี)

(๗) สำเนาหรือภาพถ่ายโฉนดที่ดิน เลขที่/น.ส. ๓ เลขที่/ส.ก. ๑ เลขที่.....  
จำนวน.....ฉบับ หรือหนังสือยินยอมของเจ้าของที่ดิน จำนวน.....ฉบับ

(๘) หนังสือแสดงความยินยอมของผู้ควบคุมงานตามข้อ ๓ จำนวน.....ฉบับ

(๙) สำเนาหรือภาพถ่ายใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรม  
ควบคุมของผู้ควบคุมงาน จำนวน.....ฉบับ (เฉพาะกรณีที่อาคารมีลักษณะ ขนาด อยู่ในประเภท  
เป็นวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม แล้วแต่กรณี)

(๑๐) เอกสารอื่น ๆ (ถ้ามี)

.....  
.....

(ลายมือชื่อ) .....

(.....)

ผู้ขออนุญาต



หมายเหตุ (๑) ข้อความใดที่ไม่ใช่ให้ขีดฆ่า

(๒) ใส่เครื่องหมาย  ในช่อง  หน้าข้อความที่ต้องการ

หมายเหตุของเจ้าหน้าที่

จะต้องแจ้งให้ผู้ขออนุญาตทราบว่า จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตหรือขยายเวลา ภายในวันที่.....  
เดือน.....พ.ศ. ....

ผู้ขออนุญาตได้ชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาต.....เป็นเงิน.....บาท  
และค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลน.....เป็นเงิน.....บาท  
.....สตางค์ รวมทั้งสิ้นเป็นเงิน.....บาท.....สตางค์

(.....) ตามใบเสร็จรับเงินเล่มที่.....  
เลขที่.....ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

ออกใบอนุญาตแล้ว เล่มที่.....ฉบับที่.....ลงวันที่.....  
เดือน.....พ.ศ. ....

(ลายมือชื่อ) .....

ตำแหน่ง .....

ภาคผนวก ช

หนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้าง คัดแปลง หรือ รื้อถอนอาคาร  
โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตาม มาตรา 39 ทวิ

เลขรับที่.....
วันที่.....
ลงชื่อ.....ผู้รับหนังสือ

เขียนที่ .....  
วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

เรียน.....เจ้าพนักงานท้องถิ่น

ข้าพเจ้า.....เจ้าของอาคารหรือตัวแทนเจ้าของอาคาร  
( ) เป็นนุคคลธรรมดา อยู่บ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย.....  
ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....  
( ) เป็นนิติบุคคลประเภท.....จดทะเบียนเมื่อ.....  
เลขทะเบียน.....มีสำนักงานตั้งอยู่เลขที่.....ตรอก/ซอย.....  
ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....  
จังหวัด.....โดย.....เป็นผู้มีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลผู้แจ้ง  
อยู่บ้านเลขที่.....ตรอก/ซอย.....ถนน.....หมู่ที่.....  
ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

มีความประสงค์จะทำการก่อสร้างอาคาร/คัดแปลงอาคาร/รื้อถอนอาคาร โดยไม่ยื่นคำขอรับ  
ใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ทำการก่อสร้างอาคาร/คัดแปลงอาคาร/รื้อถอนอาคาร ที่บ้านเลขที่.....  
ตรอก/ซอย.....ถนน.....หมู่ที่.....ตำบล/แขวง.....  
อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....โดย.....  
เป็นเจ้าของอาคาร ในที่ดินโฉนดที่ดิน เลขที่/น.ส.3 เลขที่/ส.ค.1 เลขที่.....  
เป็นที่ดินของ.....

ข้อ 2 เป็นอาคาร

(1) ชนิด.....จำนวน.....เพื่อใช้เป็น.....  
โดยมีที่จอดรถ ที่กั๊บบรด และทางเข้าออกของรถ จำนวน.....คัน  
(2) ชนิด.....จำนวน.....เพื่อใช้เป็น.....  
โดยมีที่จอดรถ ที่กั๊บบรด และทางเข้าออกของรถ จำนวน.....คัน  
(3) ชนิด.....จำนวน.....เพื่อใช้เป็น.....  
โดยมีที่จอดรถ ที่กั๊บบรด และทางเข้าออกของรถ จำนวน.....คัน



ตามแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณที่แนบมาพร้อมนี้ ข้อ 3 โดยมี

- (1).....เป็นสถาปนิกผู้ออกแบบ
- (2)..... เป็นสถาปนิกผู้ควบคุมงาน
- (3)..... เป็นวิศวกรผู้ออกแบบโครงสร้าง
- (4)..... เป็นวิศวกรผู้ควบคุมงานโครงสร้าง
- (5)..... เป็นวิศวกรผู้ออกแบบระบบปรับอากาศ และระบบระบายอากาศและระบบป้องกันเพลิงไหม้
- (6).....เป็นวิศวกรผู้ควบคุมงานระบบปรับอากาศ และระบบระบายอากาศและระบบป้องกันเพลิงไหม้
- (7)..... เป็นวิศวกรผู้ออกแบบระบบบำบัดน้ำเสียและการระบายน้ำทิ้ง
- (8)..... เป็นวิศวกรผู้ควบคุมงานระบบบำบัดน้ำเสียและการระบายน้ำทิ้ง
- (9).....เป็นวิศวกรผู้ออกแบบระบบลิฟต์
- (10).....เป็นวิศวกรผู้ควบคุมงานระบบลิฟต์

ตามสำเนาใบอนุญาตและหนังสือรับรองของบุคคลดังกล่าว ที่แนบมาพร้อมนี้

ข้อ 4 กำหนดแล้วเสร็จใน.....วัน โดยจะเริ่มต้นก่อสร้างอาคาร/ตัดแปลงอาคาร/รื้อถอนอาคาร เมื่อ.....และจะแล้วเสร็จเมื่อ.....

ข้อ 5 ข้าพเจ้าขอชำระค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร จำนวน.....บาท (.....)

ข้อ 6 พร้อมหนังสือฉบับนี้ ข้าพเจ้าได้แนบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ มาด้วยแล้ว คือ

- ( ) (1) แผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 10(พ.ศ.2528) ฯ จำนวน 5 ชุด ชุดละ.....แผ่น
- ( ) (2) รายการคำนวณ โครงสร้างที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528) ฯ จำนวน 1 ชุด ชุดละ.....แผ่น
- ( ) (3) แบบและรายการคำนวณระบบระบายอากาศ ระบบไฟฟ้าและระบบป้องกันเพลิงไหม้ในอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ.2535) ฯ
- ( ) (4) แบบและรายการคำนวณระบบบำบัดน้ำเสียและการระบายน้ำทิ้งในอาคารสูงหรือ อาคารใหญ่ขนาดพิเศษ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 33(พ.ศ.2535) ฯ



( ) (5) แบบและรายการคำนวณระบบประปาในอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ.2535) ฯ

( ) (6) แบบและรายการคำนวณระบบลิฟต์ในอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 33(พ.ศ.2535) ฯ

( ) (7) หนังสือรับรองว่าเป็นผู้ออกแบบอาคาร ผู้ออกแบบและคำนวณอาคาร หรือผู้ควบคุมงานตามมาตรา 39 ทวิ(1) (จ) (แบบ กทม.5) จำนวน.....ฉบับ

( ) (8) สำเนาใบอนุญาตของผู้ออกแบบอาคาร ผู้ออกแบบและคำนวณอาคาร หรือผู้ควบคุมงานซึ่งรับรองสำเนาถูกต้องแล้ว จำนวน.....ฉบับ

( ) (9) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้านของผู้แจ้งซึ่งรับรองสำเนาถูกต้องแล้ว จำนวน.....ฉบับ

( ) (10) สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล ซึ่งแสดงวัตถุประสงค์ และผู้มีอำนาจลงชื่อ แทนนิติบุคคลผู้แจ้งที่หน่วยงานซึ่งมีอำนาจรับรอง ออกให้ไม่เกิน 6 เดือน (กรณีที่ดินบุคคลเป็นผู้แจ้ง)

( ) (11) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้านของผู้จัดการหรือผู้แทนนิติบุคคลผู้แจ้งซึ่งรับรองสำเนาถูกต้องแล้ว (กรณีนิติบุคคลเป็นผู้แจ้ง) จำนวน.....ฉบับ

( ) (12) หนังสือแสดงความเป็นตัวแทนของผู้แจ้ง สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้าน ของตัวแทนผู้แจ้ง ซึ่งรับรองสำเนาถูกต้องแล้ว (กรณีมีการมอบอำนาจให้ผู้อื่นแจ้งแทน) จำนวน.....ฉบับ

( ) (13) สำเนาโฉนดที่ดิน/น.ส. 3/ส.ค.1 เลขที่.....ที่จะทำการก่อสร้างอาคาร/ดัดแปลงอาคาร/รื้อถอนอาคาร ขนาดเท่าต้นฉบับจริง ซึ่งรับรองสำเนาถูกต้องแล้ว จำนวน.....ชุด

( ) (14) สำเนาโฉนดที่ดิน/น.ส.3/ส.ค.1 เลขที่.....ที่จะใช้เป็นที่ดินที่จอดรถ ที่กั๊บลั๊รถ และทางเข้า-ออกของรถ ขนาดเท่าต้นฉบับจริง ซึ่งรับรองสำเนาถูกต้องแล้ว จำนวน.....ชุด

( ) (15) หนังสือยินยอมของเจ้าของที่ดินตาม (13) และหรือ (14) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของเจ้าของที่ดินทุกคน หรือสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล ซึ่งแสดงวัตถุประสงค์และผู้มีอำนาจลงชื่อแทนนิติบุคคลเจ้าของที่ดิน ที่หน่วยงานซึ่งมีอำนาจรับรอง ออกให้ไม่เกิน 6 เดือน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านของผู้จัดการหรือผู้แทนนิติบุคคลเจ้าของที่ดิน ซึ่งรับรองสำเนาถูกต้องแล้ว จำนวน.....ฉบับ (กรณีเป็นที่ดินของบุคคลอื่น)

( ) (16) หนังสือยืนยันที่จะทำการรื้อถอนอาคารเดิม หรือสำเนาคำขออนุญาตหรือหนังสือแจ้งความประสงค์จะรื้อถอนอาคาร สำเนาใบอนุญาตหรือใบรับรองหนังสือแจ้งความประสงค์จะรื้อถอนอาคารเดิม (กรณีอาคารเดิมจะต้องรื้อถอนอยู่ในบริเวณที่จะก่อสร้างอาคาร/ดัดแปลงอาคาร

( ) (17) หลักฐานการขออนุญาตเกี่ยวกับอาคารที่จะทำการก่อสร้าง/ดัดแปลง/รื้อถอน ตามกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้อง จำนวน.....ฉบับ (ถ้ามี)

( ) (18) เอกสารอื่น ๆ (ถ้ามี)

.....  
 .....

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ..

ขอแสดงความนับถือ

(ลายมือชื่อ).....ผู้แจ้ง  
 (.....)

- หมายเหตุ (1) ข้อความใดที่ไม่ใช่ให้ขีดฆ่า  
 (2) ใส่เครื่องหมาย / ในช่อง ( ) หน้าข้อความที่ต้องการ

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายณัฐพล วิลารักษ์ เกิดเมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2526 สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2547 สอบไล่ได้ความรู้ชั้นเนติบัณฑิต สมัยที่ 59 ปีการศึกษา 2549 จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และเข้าศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อพ.ศ. 2550