

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและการต่ออายุใบอนุญาต
ก่อสร้างอาคารบนที่ดินของวัดกลาง

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สฎ ๕๒๐๐๘/๓๐๙๒ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ วัดกลางได้มายื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๔๒๙๐ เล่มที่ ๖๔๓ หน้า ๙๐ ตั้งอยู่ตำบลตลาด อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อให้บริษัท สว่างศิริ คอนสตรัคชั่น จำกัด เข้าที่ดินปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ และเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ เจ้าพนักงานท้องถิ่นในขณะนั้น คือ ปลัดเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนนายกเทศมนตรีนครสุราษฎร์ธานีได้อนุญาตให้ วัดกลางทำการก่อสร้างอาคารตึกแถว ชนิด ค.ส.ล. ๒ ชั้น จำนวน ๒๐ คูหา ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๐๕๑.๕/๒๕๕๐ ซึ่งใบอนุญาตดังกล่าวใช้ได้ถึงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ก่อนที่ใบอนุญาตจะสิ้นอายุ วัดกลางได้มายื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าในช่วงที่ได้รับใบอนุญาตนั้น วัดกลางและบริษัท สว่างศิริ คอนสตรัคชั่น จำกัด มิได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารแต่อย่างใด

ในชั้นการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและเอกสารต่าง ๆ แล้ว ปรากฏว่า ขณะที่พิจารณาและลงนามในใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของวัดกลาง ทางวัดกลางและบริษัท สว่างศิริ คอนสตรัคชั่น จำกัด ยังมิได้ปฏิบัติให้ ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบ ตามมติคณะกรรมการพิจารณาประมาณศาสนสมบัติกลางประจำ โดยเฉพาะข้อ ๘ ตามหนังสือ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้กำหนดให้ก่อนดำเนินการจัดทำสัญญาปรับปรุงปลูกสร้างอาคาร ต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในราชพัสดุและที่ดินอันเป็นศาสนสมบัติกลางหรือของวัด คือ พื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครหรือเทศบาลนครที่มีความแออัดของการจราจร หากจะพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ต้องเสนอให้คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) กลั่นกรองความเหมาะสมและพิจารณาให้ความเห็นชอบ ประกอบกับ ข้อเท็จจริงได้มีประชาชนร่วมกันทำหนังสือยื่นต่อนายกเทศมนตรีนครสุราษฎร์ธานี คัดค้านการสร้างอาคารพาณิชย์ของวัดกลาง และพื้นที่บริเวณที่จะดำเนินการก่อสร้างอาคารตามแบบแปลนที่ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอยู่ชิดติดกับแม่น้ำตาปีโดยมีน้ำท่วมถึง ตลอดจนพื้นที่ดังกล่าวมีศาลาท่าน้ำซึ่งประชาชนร่วมกันใช้ประโยชน์เป็นทำเทียบเรือมาเป็นเวลาช้านานแล้ว

เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คำสั่งที่อนุญาตให้วัดกลางทำการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๐๕๑.๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจะต้องดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) ผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และผู้แทนเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนดว่าการให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้ กรณีที่บริษัท สว่างศิริ คอนสตรัคชั่น จำกัด ขอเช่าที่ธรณีสงฆ์ของวัดกลางเพื่อก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ๒ ชั้น จำนวน ๒๐ ห้อง ระยะเวลาเช่า ๒๕ ปี วัดกลางจึงทำเรื่องขอความเห็นชอบจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติโดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ พศ ๐๐๐๕/๙๔๒๐ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีเพื่อแจ้งให้วัดกลางทราบว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นชอบตามมติคณะกรรมการพิจารณางบประมาณศาสนสมบัติกลางประจำ ให้บริษัท สว่างศิริ คอนสตรัคชั่น จำกัด เช่าที่ธรณีสงฆ์ของวัดกลาง โดยให้วัดกลางจัดทำสัญญาเช่ากับบริษัท สว่างศิริ คอนสตรัคชั่น จำกัด ตามข้อกำหนดต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในหนังสือทั้งหมด ๙ ข้อ โดยข้อ ๘ กำหนดว่า ก่อนดำเนินการจัดทำสัญญาปรับปรุงปลูกสร้างอาคาร ต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุและที่ดินอันเป็นศาสนสมบัติกลางหรือของวัด กล่าวคือ พื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครหรือเทศบาลนครที่มีความแออัดของการจราจร หากจะพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ต้องเสนอให้คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) กลั่นกรองความเหมาะสมและพิจารณาให้ความเห็นชอบ

มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุและที่ดินอันเป็นศาสนสมบัติกลางหรือของวัด มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า เพื่อให้การนำที่ดินราชพัสดุและที่ดินอันเป็นศาสนสมบัติกลางหรือของวัดที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครหรือเขตเทศบาลนครที่มีความแออัดด้านการจราจรไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้อย่างเหมาะสม รอบคอบ และไม่เกิดผลกระทบต่อการจราจร จึงให้คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา โดยให้กระทรวงการคลังและกระทรวงศึกษาธิการถือปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงและเทศบัญญัติ) อย่างเคร่งครัด และในการนำที่ดินราชพัสดุและที่ดินอันเป็นศาสนสมบัติกลางหรือของวัดไปใช้ประโยชน์ให้ถือปฏิบัติ ๑) พื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครชั้นใน หรือเทศบาลนครที่มีความแออัดของการจราจร และ ๒) พื้นที่นอกเหนือจาก ๑) ซึ่งมีขนาดตั้งแต่ ๑ ไร่ ขึ้นไป และมี

การจรรยาบรรณ หากจะพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ต้องเสนอให้ คจร. พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการจรรยาบรรณ โดย คจร. ได้กำหนดแนวทางดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุและที่ดินอันเป็นศาสนสมบัติกลางหรือของวัด สรุปได้ว่า การพิจารณาการนำที่ดินราชพัสดุและที่ดินอันเป็นศาสนสมบัติกลางหรือของวัดไปจัดหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์นั้น คจร. จะพิจารณาประเด็นผลกระทบด้านการจรรยาบรรณเป็นหลัก โดยพิจารณาจากข้อมูลที่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) หรือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเสนอ ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบต่อสภาพการจรรยาบรรณที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของ คจร. ด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ยังไม่เคยมีกรณีที่ คจร. ไม่ให้ความเห็นชอบในการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ คจร. มีแนวทางพิจารณาว่า หากจะพัฒนาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ จะดำเนินการอย่างไรเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสภาพการจรรยาบรรณและไม่เป็นภาระกับหน่วยงานหรือภาคเอกชนมากเกินไป และหลังจากที่ คจร. มีความเห็นเป็นประการใดแล้ว จะเสนอความเห็นนั้นให้กรมธนารักษ์หรือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป ทั้งนี้ การไม่ปฏิบัติตามความเห็นของ คจร. ไม่มีมาตรการบังคับทางกฎหมายใด ๆ แก่หน่วยงานหรือเอกชน และในการดำเนินงานของ คจร. เกี่ยวกับการพิจารณาการนำที่ดินราชพัสดุและที่ดินอันเป็นศาสนสมบัติกลางหรือของวัดไปจัดหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์กรณีที่เป็นการที่ดินที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัด คจร. ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการจัดระบบการจรรยาบรรณทางบกจังหวัดที่ คจร. แต่งตั้งไว้ เป็นผู้กลั่นกรองความเหมาะสมและพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานให้ คจร. ทราบ โดยให้กรมธนารักษ์หรือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติส่งเรื่องให้ประธานอนุกรรมการ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ดำเนินการ

สำหรับประเด็นที่เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีประสงค์จะหารือ มีดังนี้

(๑) คำสั่งเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้อนุญาตให้วัดกลางทำการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๐๕๑.๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งยังมีได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามข้อ ๘ ของหนังสือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์หรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(๒) หากคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจะดำเนินการอย่างไรต่อไปกับการขออนุญาตก่อสร้างของวัดกลาง

(๓) หากคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารสมบูรณ์หรือชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในการขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารครั้งแรก หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ยังไม่มีการดำเนินการก่อสร้างอาคารในช่วงอายุใบอนุญาตก่อสร้าง ประกอบกับที่ดินของวัดกลางส่วนหนึ่งเป็นบริเวณที่น้ำท่วมถึงมีศาลาริมน้ำซึ่งได้สร้างมานานและประชาชนใช้เป็นท่าเทียบเรือตลอดมา และมีการคัดค้านจากประชาชน เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีต้องอนุญาตให้มีการต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นในแต่ละ

ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้อนุญาตให้วัดกลางทำการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๐๕๑.๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งยังมีได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามข้อ ๘ ของหนังสือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์หรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น เห็นว่า ข้อ ๘ ของหนังสือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ที่ พศ ๐๐๐๕/๙๔๒๐ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ เป็นเพียงเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาเช่าที่ธรณีสงฆ์เพื่อปลูกสร้างอาคารระหว่างวัดกลางกับบริษัท สว่างศิริ คอนสตรัคชั่น จำกัด เท่านั้น มิใช่หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนเสียก่อน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารได้ และเมื่อพิจารณามติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุและที่ดินอันเป็นศาสนสมบัติกลางหรือของวัด แล้วเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดโดยเฉพาะ เป็นแต่เพียงการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการนำที่ราชพัสดุและที่ดินอันเป็นศาสนสมบัติกลางหรือของวัดที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครหรือเขตเทศบาลนครที่มีความแออัดด้านการจราจรไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้อย่างเหมาะสม เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการจราจรเท่านั้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาเช่าที่ธรณีสงฆ์ตามหนังสือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุและที่ดินอันเป็นศาสนสมบัติกลางหรือของวัดที่จะต้องนำเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเสนอ ครร. พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน มิใช่หลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนเสียก่อน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และมีใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปที่เป็นขั้นตอนในการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการนำเรื่องเสนอให้ ครร. ให้ความเห็นชอบก่อน หากไม่ปฏิบัติตามจะเป็นเหตุให้การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไม่สมบูรณ์ตามมาตรา ๕๑ (๔)¹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.

¹มาตรา ๕๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิมให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย

๒๕๓๙ ด้วยเหตุนี้ การที่วัดกลางมิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามข้อ ๘ ของหนังสือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จึงไม่เป็นเหตุให้การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตเลขที่ ๐๕๑.๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง หากคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีจะดำเนินการอย่างไรต่อไปกับการขออนุญาตก่อสร้างของวัดกลางนั้น เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาประเด็นที่หนึ่งว่า กรณีที่วัดกลางมิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามข้อ ๘ ของหนังสือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ไม่เป็นเหตุให้การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตเลขที่ ๐๕๑.๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

ประเด็นที่สาม หากคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารสมบูรณ์หรือชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในการขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารครั้งแรก หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ยังไม่มีการดำเนินการก่อสร้างอาคารในช่วงอายุใบอนุญาตก่อสร้าง ประกอบกับที่ดินของวัดกลางส่วนหนึ่งเป็นบริเวณที่น้ำท่วมถึงมีศาลาริมน้ำซึ่งได้สร้างมานานและประชาชนใช้เป็นท่าเทียบเรือตลอดมา และมีการคัดค้านจากประชาชน เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีต้องอนุญาตให้มีการต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างหรือไม่เห็น ว่า ข้อ ๖/๑^๒ วรรคหนึ่ง แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่าในการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ถ้าเป็นการขอต่ออายุใบอนุญาตครั้งแรก ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตได้เป็นระยะเวลาไม่เกินอายุใบอนุญาตตามข้อ ๒/๑ เมื่อกรณีที่หารือเป็นการยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารครั้งแรกตามข้อ ๖/๑ วรรคหนึ่ง แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่ายังไม่มีการดำเนินการก่อสร้างอาคารในช่วงอายุใบอนุญาตก่อสร้าง เทศบาล

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

^๒ข้อ ๖/๑ ในการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือดัดแปลงอาคาร ถ้าเป็นการขอต่ออายุใบอนุญาตครั้งแรก ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตได้เป็นระยะเวลาไม่เกินอายุใบอนุญาตตามข้อ ๒/๑

ในกรณีที่ได้มีการต่ออายุใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งมาแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตได้ต่อเมื่อดำเนินการก่อสร้างฐานรากทั้งหมดของอาคารแล้วเสร็จ หรือมีการก่อสร้างหรือดัดแปลงโครงสร้างของอาคารไปแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาต โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต่ออายุใบอนุญาตให้ได้อีกไม่เกินสามครั้ง ครั้งละหนึ่งปี

นครสุราษฎร์ธานีก็ต้องอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตไม่เกินระยะเวลาตามใบอนุญาตเดิม

ส่วนข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินของวัดกลางส่วนหนึ่งเป็นบริเวณที่น้ำท่วมถึง มีศาลาริมน้ำซึ่งได้สร้างมานานและประชาชนใช้เป็นท่าเทียบเรือตลอดมา และมีการคัดค้านจากประชาชนนั้น เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีไม่อาจนำมาเป็นเหตุที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตามกฎหมายได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๒