เรื่องเสร็จที่ ๓๕๒/๒๕๒๐

บันทึก

เรื่อง การตีความตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (การตีความคำว่า "อาคาร" ตามมาตรา ๔ แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๑๐๐/๑๔๐๐๖ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๒๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยมีข้อเท็จจริงว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรุงเทพมหานครว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้กำหนดวิเคราะห์ศัพท์คำว่า "อาคาร" ไว้ว่า เฉพาะในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะให้หมายถึงสะพาน อุโมงค์ ท่อ หรือรางระบายน้ำเพื่อการสุขาภิบาล รั้วหรือกำแพง ประตูรั้ว ป้ายโฆษณา ฯลฯ ด้วย ซึ่งหมายถึงว่าสิ่งก่อสร้างตามที่ระบุข้างต้นจะถือเป็น "อาคาร" ได้จะต้องติดต่อกับทางสาธารณะ แต่โดยที่กฎหมายใช้คำว่า "ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ" จึงอาจพิจารณาได้เป็น๒ นัย คือ ที่ดินติดต่อกับทางสาธารณะนัยหนึ่ง หรือสิ่งปลูกสร้างติดต่อกับทางสาธารณะอีกนัยหนึ่ง และทำให้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ว่าสิ่งปลูกสร้างเหล่านี้จะต้องอยู่ในลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นอาคาร กรุงเทพมหานครจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังต่อไปนี้

(๑) คำว่า "ที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ" หากหมายความว่า เป็นที่ดินที่ติดต่อกับทางสาธารณะ จะต้องหมายถึงที่ดินติดต่อกับทางสาธารณะทั้งแปลง และสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวที่สร้างอยู่บนที่ดินแปลงนั้นไม่ว่าจะมีส่วนของสิ่งปลูกสร้างนั้นติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงหรือไม่ก็จะต้องถือว่าเป็นอาคารทั้งสิ้น

(๒) สิ่งปลูกสร้างนั้นจะต้องติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือว่าเป็นอาคาร ซึ่งหากพิจารณาไปในทำนองนี้ จะเป็นเหตุให้มีการหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตโดยผู้ปลูกสร้างจะร่นสิ่งปลูกสร้างให้ห่างทางสาธารณะเพียงเล็กน้อย

(๓) ในกรณีที่มีการสร้างรั้วหรือกำแพง โดยแนวรั้วมิได้ติดต่อกับทางสาธารณะมีเพียงเสารั้วหรือกำแพงตอนต้นหรือตอนปลายสุดอยู่จดกับทางสาธารณะ จะถือว่ารั้วหรือกำแพงนั้นเป็น "อาคาร" ด้วยหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและกรุงเทพมหานคร) แล้ว เห็นว่า ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในเรื่องนี้มีเพียงประเด็นเดียวว่า คำว่า "ใน

ที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” ตามที่กำหนดไว้ในวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “อาคาร” ในมาตรา ๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ มีความหมายเพียงใด และมีความเห็นแยกเป็น ๒ ฝ่าย

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ฝ่ายข้างมากเห็นว่า โดยที่ในวิเคราะห์ศัพท์ดังกล่าวกฎหมายใช้ถ้อยคำชัดเจนว่า “และโดยเฉพาะในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะให้หมายความถึง.....ด้วย” คำว่า “ในที่” จึงต้องหมายถึงที่ดินที่สิ่งปลูกสร้างได้สร้างขึ้นและโดยที่หลักการของกฎหมายมิได้จำกัดเฉพาะเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ที่อยู่อาศัยหรือผู้ใช้สอยอาคารนั้น หรือความปลอดภัยของผู้สัญจรไปมาในทางสาธารณะนั้นเท่านั้นแต่ยังมีหลักการในด้านความมั่นคงแข็งแรง การอนามัย การสุขาภิบาล การป้องกันอัคคีภัย และการผังเมืองอยู่ด้วย ดังนั้นคำว่า “ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” จึงหมายถึงกรณีที่มีการปลูกสร้าง สิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดลงในที่ดินที่ติดต่อกับทางสาธารณะไม่ว่าจะได้สร้างติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงหรือไม่ สิ่งปลูกสร้างนั้นย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “อาคาร”

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า การตีความในเรื่องนี้ควรตีความอย่างจำกัดตามมาตรา ๑๑[๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อกฎหมายมิได้ใช้คำว่า “ที่ดิน” ให้ชัดเจน แสดงว่าไม่ประสงค์จะให้คำว่า “ที่” หมายถึงที่ดินทั้งแปลงแต่ต้องการให้หมายความจำกัดเฉพาะแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับทางสาธารณะ ตามทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยในขณะนี้ก็ถือว่าสิ่งปลูกสร้างที่จะถือว่าเป็นอาคารในกรณีเช่นนี้ต้องเป็นสิ่งปลูกสร้างเฉพาะที่สร้างติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงเท่านั้น และขณะนี้ได้มีการเสนอแก้ไขกฎหมายปัจจุบันโดยร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. .... ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว และได้แก้ไขวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “อาคาร” โดยกำหนดชัดว่าสิ่งปลูกสร้างที่ควบคุมนั้นเฉพาะที่สร้างติดกับทางสาธารณะหรือที่สาธารณะเท่านั้น เว้นแต่สิ่งปลูกสร้างบางอย่าง ดังนั้นในกรณีที่มีการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดในที่ดินแปลงที่ติดต่อกับทางสาธารณะ สิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นต้องติดกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือได้ว่าเป็น “อาคาร”

โดยที่มีความเห็นแตกต่างกันดังกล่าว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำเสนอกรรมการร่างกฎหมายครบคณะพิจารณา

---

[๑] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นใดซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ รวมทั้งอัฒจันท์หรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นที่ชุมนุมของประชาชนไม่ว่าในร่มหรือกลางแจ้ง และโดยเฉพาะในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะนั้นให้หมายความถึงสะพานอุโมงค์ ท่อหรือรางระบายน้ำเพื่อการสุขาภิบาล รั้วหรือกำแพง กับทั้งประตูรั้วหรือกำแพงนั้น ป้ายโฆษณาอันติดไว้อย่างถาวรซึ่งมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือป้ายโฆษณาอันติดไว้ซึ่งมีน้ำหนักเกินยี่สิบกิโลกรัม อู่เรือ คานเรือ เขื่อน ท่าน้ำหรือท่าจอดเรือด้วย อนึ่ง คำว่า “อาคาร” นี้ให้รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งรัฐมนตรีจะได้กำหนดตามความในมาตรา ๕ อีกด้วย

[๒] มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีข้อสงสัย ท่านให้ตีความในทางที่เป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายซึ่งจะเป็นผู้ต้องเสียในมูลหนี้นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า คำว่า “ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” มิได้หมายถึงที่ดินเป็นแปลง ๆ หรือตลอดทั้งแปลง แต่หมายถึงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับทางสาธารณะ ดังนั้น เมื่อมีการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดลงในที่ดินแปลงที่ติดต่อกับทางสาธารณะ สิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นจึงต้องติดกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือได้ว่าเป็น “อาคาร” ทั้งนี้ โดยอาศัยเหตุผลตามนัยความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ฝ่ายข้างน้อยที่ว่า กฎหมายใช้คำว่า “ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” มิได้ใช้คำว่า “ในที่ดิน” ให้ชัดเจน ซึ่งแสดงว่าประสงค์จะให้คำว่า “ที่” มีความหมายจำกัด คือหมายถึงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับทางสาธารณะ กล่าวคือ กฎหมายมีความประสงค์จะควบคุมเฉพาะเมื่อสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดนั้นได้สร้างตรงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดกับทางสาธารณะเพื่อป้องกันความเสียหายและอันตรายแก่ประชาชนผู้ใช้ทางสาธารณะอันอาจเกิดจากสิ่งปลูกสร้างนั้น หากมีความประสงค์จะควบคุมถึงสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ห่างจากทางสาธารณะด้วยก็น่าจะกำหนดว่า ควบคุมถึงสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ห่างจากทางสาธารณะเท่าใด โดยพิจารณาว่า สิ่งปลูกสร้างนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางสาธารณะหรือเป็นอันตรายแก่ผู้ใช้ทางสาธารณะได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อมิให้จำกัดสิทธิแก่เจ้าของที่ดินให้เป็นที่เดือดร้อนจนเกินความจำเป็น เช่น การที่จะปลูกสร้างในพื้นที่ซึ่งอยู่ห่างจากทางสาธารณะทั้งหลายเส้น เป็นต้น

สรุปแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) มีความเห็นว่า คำว่า “ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” หมายถึงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับทางสาธารณะเท่านั้น เมื่อสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดได้สร้างตรงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดกับทางสาธารณะ สิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นต้องติดกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือได้ว่าเป็น “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๐