

บันทึก

เรื่อง การตีความตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร

(การตีความคำว่า “อาคาร” ตามมาตรา ๔ แห่ง

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๑๐๐/๑๔๐๐๖ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๒๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยมีข้อเท็จจริงว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจาก กรุงเทพมหานครว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ได้กำหนดวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “อาคาร” ไว้ว่า เฉพาะในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะให้หมายถึงสะพาน อุโมงค์ ท่อ หรือรางระบายน้ำเพื่อการสัญจร รั้วหรือกำแพง ประตูรั้ว ป้ายโฆษณา ฯลฯ ด้วย ซึ่งหมายถึงว่าสิ่งก่อสร้างตามที่ระบุข้างต้นจะถือเป็น “อาคาร” ได้จะต้องติดต่อกับทางสาธารณะ แต่โดยที่กฎหมายใช้คำว่า “ในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” จึงอาจพิจารณาได้เป็น ๒ นัย คือ ที่ดินติดต่อกับทางสาธารณะนัยหนึ่ง หรือสิ่งปลูกสร้างติดต่อกับทางสาธารณะอีกนัยหนึ่ง และทำให้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ว่าสิ่งปลูกสร้างเหล่านี้จะต้องอยู่ในลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นอาคาร กรุงเทพมหานครจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังต่อไปนี้

(๑) คำว่า “ที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” หากหมายความว่า เป็นที่ดินที่ติดต่อกับทางสาธารณะ จะต้องหมายถึงที่ดินติดต่อกับทางสาธารณะทั้งแปลง และสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวที่สร้างอยู่บนที่ดินแปลงนั้นไม่ว่าจะมีส่วนของสิ่งปลูกสร้างนั้นติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงหรือไม่ ก็จะต้องถือว่าเป็นอาคารทั้งสิ้น

(๒) สิ่งปลูกสร้างนั้นจะต้องติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือว่าเป็นอาคาร ซึ่งหากพิจารณาไปในทำนองนี้ จะเป็นเหตุให้มีการหลีกเลี่ยงไม่ขออนุญาตโดยผู้ปลูกสร้างจะร่นสิ่งปลูกสร้างให้ห่างทางสาธารณะเพียงเล็กน้อย

(๓) ในกรณีที่มีการสร้างรั้วหรือกำแพง โดยแนวรั้วมิได้ติดต่อกับทางสาธารณะมีเพียงเสารั้วหรือกำแพงตอนต้นหรือตอนปลายสุดอยู่ติดกับทางสาธารณะ จะถือว่ารั้วหรือกำแพงนั้นเป็น “อาคาร” ด้วยหรือไม่

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

ที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” ตามที่กำหนดไว้ในวิเคราะห้ศัพท์คำว่า “อาคาร” ในมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ มีความหมายเพียงใด และมีความเห็นแยกเป็น ๒ ฝ่าย

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

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

โดยที่เห็นความเห็นแตกต่างกันดังกล่าว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำเสนอกรรมการร่างกฎหมายครบคณะพิจารณา

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นใดซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์หรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นที่ชุมนุมของประชาชนไม่ว่าในร่มหรือกลางแจ้ง และโดยเฉพาะในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะนั้นให้หมายความถึงสะพาน อุโมงค์ ท่อหรือรางระบายน้ำเพื่อการสุขาภิบาล รั้วหรือกำแพง กับทั้งประตูรั้วหรือกำแพงนั้น ป้ายโฆษณาอันติดไว้อย่างถาวรซึ่งมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือป้ายโฆษณาอันติดไว้ซึ่งมีน้ำหนักเกินยี่สิบกิโลกรัม อยู่เรือ คานเรือ เขื่อน ทำน้ำหรือท่าจอดเรือด้วย อนึ่ง คำว่า “อาคาร” นี้ให้รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งรัฐมนตรีจะได้อำนาจกำหนดตามความในมาตรา ๔ อีกด้วย

^๒ มาตรา ๑๑ ในกรณีที่มีข้อสงสัย ท่านให้ตีความในทางที่เป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายซึ่งจะเป็นผู้ต้องเสียในมูลหนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครอบคลุม) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า คำว่า “ในที่ตั้งติดกับทางสาธารณะ” มิได้หมายถึงที่ดินเป็นแปลงๆ หรือตลอดทั้งแปลง แต่หมายถึงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดกับทางสาธารณะ ดังนั้น เมื่อมีการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดลงในที่ดินแปลงที่ติดกับทางสาธารณะ สิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นจึงต้องติดกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือได้ว่าเป็น “อาคาร” ทั้งนี้ โดยอาศัยเหตุผลตามนัยความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ฝ่ายข้างน้อยที่ว่า กฎหมายใช้คำว่า “ในที่ตั้งติดกับทางสาธารณะ” มิได้ใช้คำว่า “ในที่ดิน” ให้ชัดเจน ซึ่งแสดงว่าประสงค์จะให้คำว่า “ที่” มีความหมายจำกัด คือหมายถึงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดกับทางสาธารณะ กล่าวคือ กฎหมายมีความประสงค์จะควบคุมเฉพาะเมื่อสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดนั้นได้สร้างตรงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดกับทางสาธารณะเพื่อป้องกันความเสียหายและอันตรายแก่ประชาชนผู้ใช้ทางสาธารณะอันอาจเกิดจากสิ่งปลูกสร้างนั้น หากมีความประสงค์จะควบคุมถึงสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ห่างจากทางสาธารณะด้วยก็น่าจะกำหนดว่า ควบคุมถึงสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ห่างจากทางสาธารณะเท่าใด โดยพิจารณาว่า สิ่งปลูกสร้างนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางสาธารณะหรือเป็นอันตรายแก่ผู้ใช้ทางสาธารณะได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อมิให้จำกัดสิทธิแก่เจ้าของที่ดินให้เป็นที่เดือดร้อนจนเกินความจำเป็น เช่น การที่จะปลูกสร้างในพื้นที่ซึ่งอยู่ห่างจากทางสาธารณะทั้งหลายเส้น เป็นต้น

สรุปแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครอบคลุม) มีความเห็นว่า คำว่า “ในที่ตั้งติดกับทางสาธารณะ” หมายถึงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดกับทางสาธารณะเท่านั้น เมื่อสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดได้สร้างตรงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดกับทางสาธารณะ สิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นต้องติดกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือได้ว่าเป็น “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๒๐