

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๖๒

(การตีความคำว่า “อาคาร” ตามมาตรา ๔

แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๑๐๐/๑๖๑๕๔ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๓ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๖๒ โดยมีข้อเท็จจริงว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรุงเทพมหานครว่า ตามมาตรา ๔(๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๖๒ ได้กำหนดวิเคราะห์ศัพท์คำว่า “อาคาร” ให้มีความหมายรวมถึง รั้ว กำแพง ที่สร้างขึ้นติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะ ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวมิได้ระบุแน่ชัดว่าด้านใดหรือช่วงใดของรั้ว กำแพง เมื่อติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะแล้วจึงจะถือว่าเป็นอาคาร ซึ่งเป็นปัญหาในการตีความตามข้อกฎหมาย กรุงเทพมหานครจึงขอให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. การก่อสร้างกำแพงระหว่างที่ดินเอกชนต่างผู้ครอบครอง โดยด้านความยาวของแนวกำแพงแบ่งกันระหว่างที่ดินเอกชนและมิได้ติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะ ส่วนเสากำแพงตอนต้นและตอนปลายสุดอยู่ติดกับทางสาธารณะ โดยเสากำแพงตอนต้นด้านทิศเหนือติดต่อกับทางด่วนซึ่งการทางพิเศษกำลังก่อสร้างอยู่ และเสากำแพงตอนปลายสุดด้านทิศใต้ติดกับถนนเพชรบุรีตัดใหม่ ดังนั้นจะถือว่า กำแพงดังกล่าวอยู่ติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะซึ่งจะถือว่าเป็น “อาคาร” ตามความหมายในมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ และถ้าถือว่ากำแพงดังกล่าวเป็นอาคารจะถือว่าเป็นอาคารตลอดแนวความยาวของตัวกำแพงหรือเฉพาะช่วงที่ติดต่อกับที่สาธารณะ

๒. ถ้าถือว่า กำแพงดังกล่าวเป็น “อาคาร” การคิดคำนวณเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมจะคิดเป็นช่วงหรือทั้งหมดตลอดแนวความยาวของกำแพง

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหานี้เป็นปัญหาการตีความกฎหมาย จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัย และแจ้งมาด้วยว่า สำหรับปัญหาตามข้อ ๑ นั้น กระทรวงมหาดไทยได้เคยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยมาครั้งหนึ่งแล้วดังปรากฏตามหนังสือ ที่ มท.๐๑๐๐/๑๔๐๐๖ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้ความเห็นเกี่ยวกับคำว่า “ที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะ” ว่า มิได้หมายถึงที่ดินเป็นแปลง ๆ หรือตลอดทั้งแปลง แต่หมายถึงแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับทางสาธารณะ ดังนั้น เมื่อมีการปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนดลงในที่ดินแปลงที่ติดต่อกับทางสาธารณะ ถ้าสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นติดต่อกับทางสาธารณะโดยตรงด้วย จึงจะถือว่าเป็น “อาคาร” แต่สำหรับเรื่องการก่อสร้างกำแพงตามกรณีข้างต้นคณะกรรมการกฤษฎีกายังมิได้พิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ปัญหาข้อแรกที่ว่า ร้วหรือกำแพง ที่สร้างขึ้นติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะนั้นมีความหมายเพียงใด ปัญหานี้ต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี คือ ร้วหรือกำแพงที่สร้างขึ้นติดต่อกับที่สาธารณะกรณีหนึ่ง และร้วหรือกำแพงที่สร้างขึ้นใกล้เคียงกับที่สาธารณะอีกกรณีหนึ่ง

สำหรับกรณีที่ ร้วหรือกำแพงที่สร้างขึ้นติดต่อกับที่สาธารณะจะต้องสร้างขึ้นในลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นอาคาร เห็นว่าต้องเป็นร้วหรือกำแพงที่สร้างขึ้นในลักษณะที่แบ่งกันที่สาธารณะกับที่เอกชนไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนของร้วหรือกำแพง แต่สำหรับกำแพงตามปัญหาที่หารือมานี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเฉพาะเสาตอมต้นและตอนปลายสุดของกำแพงเท่านั้นที่ติดต่อกับที่สาธารณะ ส่วนด้านตามยาวของกำแพงนั้น เป็นการแบ่งกันระหว่างที่เอกชนกับเอกชน จะถือว่าเป็นกำแพงที่สร้างติดต่อกับที่สาธารณะมิได้ จึงไม่เป็นอาคารตามความหมายในมาตรา ๕ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒

สำหรับกรณีที่ ร้วหรือกำแพงที่สร้างขึ้นใกล้เคียงกับที่สาธารณะจะต้องสร้างในลักษณะใด จึงจะถือว่าเป็นอาคารนั้น เห็นว่าคำว่า “ใกล้เคียง” นั้น เป็นหลักการที่ได้เพิ่มเติมขึ้นจากการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ การพิจารณาปัญหานี้จึงต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน ดังนั้น คำว่า “ใกล้เคียงกับที่สาธารณะ” จึงต้องพิจารณาจากลักษณะของร้วหรือกำแพงนั้นว่าอยู่ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนผู้ใช้สอยหรือไปมาในที่สาธารณะได้หรือไม่ เช่น ร้วหรือกำแพงที่มีได้สร้างติดต่อกับที่สาธารณะแต่ได้สร้างขึ้นสูงจนอาจล้มมาถึงที่สาธารณะได้ เช่นนี้ก็ถือว่า ร้วหรือกำแพงได้สร้างขึ้นใกล้เคียงกับที่สาธารณะส่วนร้วหรือกำแพงที่สร้างขึ้นโดยมีเสาตอมต้นหรือตอนปลายของร้วหรือกำแพงใกล้เคียงกับที่สาธารณะเป็นที่เห็นได้ว่ามีลักษณะที่ไม่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนผู้ใช้สอยหรือไปมาในที่สาธารณะได้ จึงไม่ถือว่าเป็นอาคารหนึ่ง ถ้าปรากฏว่าร้วหรือกำแพงใดได้ก่อสร้างอยู่ก่อนแล้ว ภายหลังจึงมีที่สาธารณะเกิดขึ้นโดยติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับร้วหรือกำแพงนั้น จะถือว่าเป็นอาคารที่ต้องขออนุญาตก่อสร้างตามความหมายที่บังคับไว้ในมาตรา ๒๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ หาได้ไม่

^๑มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงานและสิ่งสร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เชื้อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ อุโมงค์ คานเรือ ทำน้ำ ทำจอดเรือ ร้วกำแพง หรือประตู ที่สร้างขึ้นติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งสร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๒๑ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้า

เว้นแต่จะมีการตัดแปลงหรือรื้อถอนจึงจะต้องขออนุญาตตามมาตรา ๒๒^๓ และมาตรา ๒๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒. ส่วนปัญหาที่ถามว่า ถ้าถือว่ากำแพงตามข้อหาหรือดังกล่าวเป็น “อาคาร” การคิดคำนวณเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมจะคิดเป็นช่วงหรือทั้งหมดตลอดแนวความยาวของกำแพงนั้น เห็นว่าเมื่อกำแพงตามปัญหาที่หาหรือมานี้ไม่เป็นอาคารดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ปัญหาเกี่ยวกับการคิดคำนวณเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมย่อมไม่เกิดขึ้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๖๓

พนักงานท้องถิ่น

^๓มาตรา ๒๒ ห้ามผู้ใดตัดแปลงอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้า

พนักงานท้องถิ่น

^๔มาตรา ๒๓ ห้ามผู้ใดรื้อถอนอาคารดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(๑) อาคารที่มีส่วนสูงเกินสิบห้าเมตร ซึ่งอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของอาคาร

(๒) อาคารที่อยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าสองเมตร