

บันทึก

เรื่อง การวินิจฉัยว่าอาคารใดเป็น “อาคารอยู่อาศัย” หรือ “อาคารพาณิชย์”

สำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๙๑๘/๑๕๔๙ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้รับเรื่องอุทธรณ์ของนางสาววันพร เอี่ยมคงเอก ซึ่งได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น (สำนักงานเขตธนบุรี) ที่ไม่อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ก่อสร้างอาคารตึก ๒ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้พักอาศัยตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ถนนรัชดาภิเษก แขวงตลาดพลู เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าอาคารดังกล่าวเป็นอาคารพาณิชย์ตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นการขัดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ริมนถนนรัชดาภิเษกทั้งสองฟากฯ พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๓ ซึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างห้องแถว ตึกแถว อาคารพาณิชย์ อาคารขนาดใหญ่ โรงมหรสพ โรงแรม ศูนย์การค้า คลังสินค้าหรือโรงงานอุตสาหกรรม ภายในระยะ ๑๕ เมตร จากเขตถนนทั้งสองฟากของถนนรัชดาภิเษกตั้งแต่ทางแยกตัดกับถนนสมเด็จพระเจ้าตากสินไปทางทิศเหนือจนถึงถนนเพชรเกษม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารตึก ๒ ชั้น (มีชั้นลอย) จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้พักอาศัย ตามแบบ ตัวอาคารกว้าง ๘.๐๐ เมตร (๒ ช่วงเสา) ลึก ๑๒.๐๐ เมตร (๓ ช่วงเสา) สูง ๑๐.๙๕ เมตร อยู่ห่างจากถนนรัชดาภิเษก ๔.๒๕ เมตร ตามแบบแปลนการจัดพื้นที่ใช้สอยในอาคาร ชั้นล่างจะเป็นห้องรับแขก ห้องอาหาร ห้องครัว และห้องน้ำ ห้องส้วม ชั้นลอยจะเป็นห้องพักผ่อน ชั้นสองจะเป็นห้องนอน ห้องโถง และห้องน้ำห้องส้วม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้อุทธรณ์จะได้รับใบคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารว่าเป็นอาคารเพื่อใช้พักอาศัยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานที่ที่จะทำการก่อสร้าง และรูปแบบของอาคารแล้ว อาคารมีรูปแบบคล้ายกับตึกแถวเพียงแต่ไม่มีผนังร่วมแบ่งอาคารเป็นคูหาเท่านั้น และการจัดวางตัวอาคารชิดแนวเขตที่ดินด้านทิศเหนือเพื่อต้องการให้เหลือที่ดินอีกด้านหนึ่งให้มากที่สุด ประกอบกับอาคารดังกล่าวก็ไม่มีรั้วกันบริเวณซึ่งน่าจะผิดกติวิสัยของอาคารที่พักอาศัยโดยทั่วไปที่ต้องการความเป็นส่วนตัว โดยเฉพาะเนื้อที่ดินที่เหลือด้านทิศใต้ขนาดประมาณ ๑๓.๐๐ x ๑๖.๕๐ เมตร อาจใช้เพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรมได้ ดังนั้น เมื่ออาคารที่ผู้อุทธรณ์ขออนุญาตก่อสร้างห่างจากทางสาธารณะไม่เกิน ๒๐.๐๐ เมตร อาคารดังกล่าวจึงน่าจะเป็นอาคารพาณิชย์ตามกฎหมาย ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖)ฯ ซึ่งต้องห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างตามข้อ ๓ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทริมนถนนรัชดาภิเษกทั้งสองฟาก พ.ศ. ๒๕๒๙

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการ หรือปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. อาคารที่ผู้อุทธรณ์ขออนุญาตก่อสร้างดังกล่าวจะถือว่าเป็น “อาคารพาณิชย์” ซึ่งต้องห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างตามข้อ ๓ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ฯ พ.ศ. ๒๕๒๙ หรือไม่
๒. หากอาคารดังกล่าวถือว่าเป็น “อาคารที่พักอาศัย” แล้ว จะมีอาคารประเภทใดบ้างที่ก่อสร้างห่างจากทางสาธารณะไม่เกิน ๒๐.๐๐ เมตร ซึ่งอาจใช้เป็นอาคารเพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรม อันจะถือได้ว่าเป็น “อาคารพาณิชย์”

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง แล้ว มีความเห็นว่า ข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้นิยามคำว่า “อาคารอยู่อาศัย” ว่าเป็นอาคารซึ่งโดยปกติบุคคลใช้อุ้มนอนได้ทั้งกลางวันและกลางคืนไม่ว่าจะเป็นการอยู่อาศัยอย่างถาวรหรือชั่วคราว และได้นิยามคำว่า “อาคารพาณิชย์” ว่าเป็นอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรม หรือบริการธุรกิจ หรืออุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังการผลิตเทียบได้ไม่เกิน ๕ แรงม้า และให้หมายความรวมถึงอาคารอื่นใดที่ก่อสร้างห่างจากถนนหรือทางสาธารณะไม่เกิน ๒๐.๐๐ เมตร ซึ่งอาจใช้เป็นอาคารเพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรมได้ กรณีของนางสาววันพรฯที่เป็นปัญหานี้เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า อาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างนี้มีลักษณะที่อาจใช้เป็นอาคารเพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรมได้ ประกอบกับจะก่อสร้างอาคารดังกล่าวในระยะ ๔.๒๕ เมตร จากทางสาธารณะ อาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างจึงต้องตามคำนิยามของ “อาคารพาณิชย์” ในข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจอนุญาตให้ก่อสร้างได้เพราะจะเป็นการขัดต่อข้อ ๓ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ พ.ศ. ๒๕๒๙

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า กรณีของนางสาววันพรฯที่เป็นปัญหานี้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้วมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่าอาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างนี้เป็นอาคารพาณิชย์ เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจอนุญาตให้ก่อสร้างได้เพราะจะขัดต่อข้อ ๓ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ พ.ศ. ๒๕๒๙ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วอาคารดังกล่าวเป็น “อาคารพาณิชย์” ปัญหาประการที่สองที่หารือมาจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๓๔