

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคำว่า “ตึกแถว” ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๓๐๖/๑๓๗๗๓ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรุงเทพมหานครมีปัญหาในการตีความคำว่า “ตึกแถว” ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เพราะแต่เดิมในการพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลงอาคาร กรุงเทพมหานครจะพิจารณาว่าอาคารที่ขออนุญาตเป็นตึกแถวหรือไม่ จากคำนิยามของคำว่า “ตึกแถว” ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๔ (๓) ซึ่งกำหนดว่า “ตึกแถว” หมายความว่า อาคารที่พักอาศัย หรืออาคารพาณิชย์ซึ่งปลูกสร้างติดต่อกันเป็นแถว เกินสองห้อง และประกอบด้วยวัสดุทนไฟเป็นส่วนใหญ่” หากอาคารใดเข้าลักษณะเป็นตึกแถวตามคำนิยามดังกล่าว ผู้ขออนุญาตก็ต้องถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่กำหนดไว้สำหรับอาคารประเภทตึกแถวโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของลักษณะอาคาร แนวอาคาร และระยะต่างๆ แต่ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคารโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ตึกแถว” ไว้ในข้อ ๑ ว่า “ตึกแถว” หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างติดต่อกันเป็นแถวยาวตั้งแต่ สองคูหาขึ้นไป มีผนังร่วมกัน แบ่งอาคารเป็นคูหา และประกอบด้วยวัสดุทนไฟเป็นส่วนใหญ่” ซึ่งคำนิยามคำว่า “ตึกแถว” ตามกฎกระทรวงฉบับนี้มีข้อแตกต่างจากคำนิยามของคำว่า “ตึกแถว” ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในส่วนการนับจำนวนห้องหรือคูหา ทำให้เกิดปัญหาในการตีความว่า การพิจารณาอาคารใดเป็นตึกแถวหรือไม่ จะถือจำนวนห้อง เกินสองห้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือถือจำนวนคูหาตั้งแต่สองคูหาขึ้นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ฯ ซึ่งเป็นปัญหาทั้งแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ขออนุญาต

กรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำนิยามตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติหรือกฎกระทรวงฉบับใด ย่อมกำหนดขึ้นเพื่อใช้แก่ข้อบัญญัติ หรือกฎกระทรวงฉบับนั้น โดยเฉพาะ ดังนั้น การตีความคำว่า “ตึกแถว” หากเป็นการพิจารณาเพื่อประโยชน์ในการขออนุญาต หรือการอนุญาตให้ก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคาร ควรถือตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ถ้ามุ่งเป็นการพิจารณาเพื่อประโยชน์ในการบังคับให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ควรถือตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ฯ ซึ่งน่าจะต้องตามวัตถุประสงค์ของข้อบัญญัติหรือกฎกระทรวงแต่ละ

ฉบับ แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวยังไม่มีหน่วยงานใดพิจารณาให้ความเห็นไว้ และเป็นปัญหาที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนตลอดจนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานครและผู้แทนกรมโยธาธิการเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารในเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ บรรดาข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมอาคารอยู่นั้น ถ้าได้มีการ

^๑ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับตามมาตรา ๑๐ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๘ ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘

^๒ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(๑) ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร

(๒) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะและคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้

(๓) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคารหรือพื้นดินที่รองรับอาคาร

(๔) แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการประปา ไฟฟ้า ก๊าซ และการป้องกันอัคคีภัย

(๕) แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม

(๖) ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำและการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๗) ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร

(๘) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่นหรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะ

(๙) พื้นหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กัณฑ์ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นดังกล่าว

(๑๐) บริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด

(๑๑) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

(๑๒) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบรับรอง และการออกใบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

ออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๙ ขึ้นใช้บังคับแล้วข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนใดที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงนั้น ย่อมไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไป และจะต้องถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงแทน

สำหรับปัญหาในเรื่องนี้ปรากฏว่า เดิมบทนิยามคำว่า “ตึกแถว” ได้มีการกำหนดไว้ในกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งยังคงใช้บังคับอยู่เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามมาตรา ๗๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยกฎกระทรวงฉบับนี้ได้ให้ความหมายคำว่า “ตึกแถว” ไว้ว่าหมายถึง “อาคารที่พักอาศัยหรืออาคารพาณิชย์ซึ่งปลูกสร้างติดต่อกันเป็นแถวเกินกว่าสองห้องและประกอบด้วย วัสดุถาวรและทนไฟเป็นส่วนใหญ่” และโดยที่กฎกระทรวงดังกล่าวเป็นกฎกระทรวงที่กำหนดรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างอาคารทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ในฉบับเดียวกัน บทนิยามคำว่า “ตึกแถว” จึงนำมาใช้บังคับกับทุกกรณีที่มีการกำหนดไว้ในกฎกระทรวงนั้น เพื่อแสดงลักษณะของอาคารประเภทนี้มีใช่เป็นบทนิยามที่จะให้เลือกใช้ในกรณีใดกรณีหนึ่งของกฎกระทรวงดังกล่าวโดยเฉพาะแต่อย่างใด การเปลี่ยนแปลงความหมายของบทนิยามดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในภายหลังย่อมมีผลเป็นการยกเลิกความหมายตามบทนิยามนั้นที่เคยใช้กับข้อกำหนดต่างๆ ไปทั้งหมดด้วย ฉะนั้น เมื่อในขณะนี้ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร ตามมาตรา ๘ (๑๑)^๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ขึ้นใช้บังคับกับอาคารทั่วไปทุกประเภทแล้ว และในส่วนของบทนิยามคำว่า “ตึกแถว” นั้นมิได้นำบทนิยามเดิมตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘) มาใช้บังคับ แต่ได้มีการกำหนดบทนิยามคำว่า “ตึกแถว” ขึ้นใหม่โดยให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง “อาคารที่ก่อสร้างติดต่อกันเป็นแถวยาวตั้งแต่ สองคูหาขึ้นไป มีผนังร่วม แบ่งอาคารเป็นคูหาและประกอบด้วยวัสดุทนไฟเป็นส่วนใหญ่” ซึ่งเป็นการแสดงความประสงค์ให้เห็นว่าต้องการให้ความหมายแตกต่างไปจากความหมายตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘) กรณีเช่นนี้จึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงความหมายของบทนิยามคำว่า “ตึกแถว” ที่จะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้มีความหมายตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) แทนความหมายเดิมตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘) และทำให้บทนิยามคำว่า “ตึกแถว” ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘) ไม่อาจใช้บังคับได้อีกตามนัยมาตรา ๗๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

^๓ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๗๙ บรรดากฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด กฎ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปนี้ ทั้งนี้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

ด้วยเหตุนี้ เมื่อข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังคงกำหนดบทนิยามคำว่า “ตึกแถว” ไว้โดยให้ความหมายเช่นเดียวกับ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๙๘) กล่าวคือได้กำหนดให้หมายความว่า “อาคารที่พักอาศัยหรือ อาคารพาณิชย์ซึ่งปลูกสร้างติดต่อกันเป็นแถวเกินสองห้อง และประกอบด้วยวัตถุนไฟเป็น ส่วน ใหญ่” ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทนิยามคำว่า “ตึกแถว” จึงขัดแย้งกับ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖)ฯ ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘^๖ แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และจะต้องนำความหมายของบทนิยามคำว่า “ตึกแถว” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) มาใช้บังคับแทน ตามนัยมาตรา ๙^๗ แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว ฉะนั้น การพิจารณาว่า อาคารใดจะเป็นตึกแถว จึงต้องพิจารณาตาม ความหมายของบทนิยามคำว่า “ตึกแถว” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) เท่านั้น กล่าวคือ จะต้องเป็นอาคารที่ก่อสร้างติดต่อกันเป็นแถวยาว ตั้งแต่สองคูหาขึ้นไป มิใช่เป็นอาคาร ฯ ซึ่งปลูกสร้างติดต่อกันเป็นแถว เกินสองห้อง ดังความหมายเดิมของข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครอีกต่อไป

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๕

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)