

บันทึก

เรื่อง ลักษณะที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษด้านติดถนนสาธารณะ

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายมาตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๑๘/๒๓๑ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้รับเรื่องอุทธรณ์ของบริษัทอเมริกันอินเตอร์เนชันแนล แอสซัวร์นส์ จำกัด ซึ่งได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ผู้อำนวยการสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร) ที่ กท ๔๐๐๐/อ.๙๕๕ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ที่แจ้งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลนอาคาร ค.ส.ล. ๒๘ ชั้น ชั้นใต้ดิน ๖ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นอาคารสำนักงานและจอดรถยนต์ ตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ถนนสุขุมวิท แขวงสุริยวงค์ เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร เนื่องจากแบบแปลนที่ขออนุญาตขัดกับข้อ ๒ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากอาคารที่ขออนุญาตมีพื้นที่อาคารมากกว่า ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๘.๐๐ เมตร และถนนสาธารณะนั้นต้องมีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๘.๐๐ เมตร และต้องมีทางเข้าออกด้านทางสาธารณะนั้นกว้างอย่างน้อย ๑๒.๐๐ เมตร เพื่อให้รถดับเพลิงเข้าออกได้โดยสะดวก

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์รายนี้แล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารตั้งอยู่ริมถนนสุขุมวิทซึ่งมีเขตทางกว้าง ๑๘.๐๐ - ๑๙.๙๓ เมตร ติดกับถนนเดโชซึ่งมีเขตทางกว้าง ๑๔.๗๐ - ๑๕.๙๕ เมตร โดยที่ดินด้านถนนสุขุมวิทมีความยาว ๓๖.๔๔ เมตร แต่มีอาคาร ค.ส.ล. สูง ๑๐ ชั้น ตั้งอยู่ทำให้ที่ดินด้านถนนสุขุมวิทไม่มีที่ว่างเพื่อใช้เป็นทางเข้าออกจากอาคารที่ขออนุญาตไปยังถนนสุขุมวิทได้ แต่ที่ดินด้านถนนเดโชมีความยาว ๕๔.๘๕ เมตร มีที่ว่างเกินกว่า ๑๒.๐๐ เมตร และใช้เป็นทางเข้าออกของอาคารด้วย จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่าอาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างขัดกับข้อ ๒ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดว่า ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารมากกว่า ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๘.๐๐ เมตร และถนนสาธารณะนั้นต้องมีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๘.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอด หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

๑. ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า ตามข้อ ๒ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า

ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษจะต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้น เป็นที่ว่างกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องโดยตลอดจากถนนสาธารณะที่มีเขตทาง กว้างไม่น้อยกว่า ๑๘.๐๐ เมตร จนถึงบริเวณที่ตั้งของอาคาร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน และระงับอัคคีภัยซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการออกกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น เมื่อที่ดินด้าน ถนนสุรวงศ์ไม่มีที่ว่างกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร อาคารที่ขออนุญาตจึงขัดกับข้อ ๒ วรรคสอง ของกฎกระทรวงดังกล่าว

๒. ฝ่ายที่สองเห็นว่า ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่ พิเศษจำเป็นต้องมีด้านหนึ่งด้านใดเป็นที่ว่างกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร เพียงแต่ต้องมีด้าน หนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อย กว่า ๑๘.๐๐ เมตร ก็เป็นการเพียงพอแล้ว เพราะถ้ากฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีเจตนารมณ์ที่จะต้องมีที่ว่าง ปราศจากสิ่งปกคลุมก็ต้องกำหนดไว้ทำนองเดียวกันกับข้อ ๓ ของกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น เมื่อที่ดินด้านถนนสุรวงศ์มีความยาว ๓๖.๔๔ เมตร และที่ดินด้านถนนเดโชได้จัดให้มีที่ว่างกว้าง ไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร เพื่อประโยชน์ในการป้องกันอัคคีภัยตามเจตนารมณ์อยู่แล้วประกอบ กับถนนเดโชมีเขตทางกว้างกว่า ๑๒.๐๐ เมตร อาคารที่ขออนุญาตจึงไม่ขัดกับข้อ ๒ วรรคสอง ของกฎกระทรวงดังกล่าว

อนึ่ง ปัจจุบันได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกาศใช้บังคับแล้ว ซึ่งตามข้อ ๕ ของกฎกระทรวง ดังกล่าว ได้ยกเลิกความในข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) และให้ใช้ ข้อความใหม่แทน โดยกำหนดว่า ที่ดินด้านที่ติดถนนสาธารณะตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องมี ความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องถึงกันโดยตลอดจนถึงบริเวณที่ตั้งของอาคาร และที่ดินนั้นต้องว่างเพื่อสามารถใช้เป็นทางเข้าออกของรถดับเพลิงได้โดยสะดวกด้วย แต่ เนื่องจากผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) จะมีผลใช้ บังคับ จึงได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าว

ฉะนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยข้อกฎหมายในการ ปฏิบัติต่อไป คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงขอหารือว่า ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรือ อาคารขนาดใหญ่พิเศษตามข้อ ๒ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) จะต้อง มีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นเป็นที่ว่างกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่ มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๘.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องโดยตลอดจากถนนสาธารณะถึงตัวอาคาร หรือไม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้รับฟังคำชี้แจง จากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และผู้แทนกรุงเทพมหานครเพื่อประกอบการ พิจารณาดำเนินการ ได้ความเพิ่มเติมว่า คณะกรรมการควบคุมอาคารได้เคยวางแผนปฏิบัติให้แก่เจ้า พนักงานท้องถิ่นในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษไว้ว่า ที่ดินที่จะใช้เป็นที่ตั้งอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษในด้านที่ติดถนนสาธารณะตามที่กำหนด

ไว้ในข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น จะต้องกว้างเป็นความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจากที่ตั้งของอาคารจนถึงถนนสาธารณะด้วย ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวมาโดยตลอดและไม่ได้มีการโต้แย้งคัดค้านจากผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารมาก่อนแต่อย่างใด เพิ่งจะมีกรณีที่หารือมาในครั้งนี้เป็นกรณีแรก

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตลอดแล้ว ปรากฏว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายที่จะควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อให้มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย รวมถึงการป้องกันผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการก่อสร้างอาคารด้วย เช่น การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘^๑ ให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการควบคุมอาคารได้ ไม่ว่าจะเป็นรูปทรงของอาคาร ลักษณะของอาคาร วิธีการที่จะใช้ในการก่อสร้าง สถานที่ตั้งอาคารที่จ่อตรถ

^๑ มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมืองการสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

- (๑) ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร
- (๒) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะและคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้
- (๓) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคาร หรือพื้นดินที่รองรับอาคาร
- (๔) แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการประปา ไฟฟ้า ก๊าซ และการป้องกันอัคคีภัย
- (๕) แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม
- (๖) ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๗) ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ช่องที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร
- (๘) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะ
- (๙) พื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กักเก็บ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นดังกล่าว
- (๑๐) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด
- (๑๑) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร
- (๑๒) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบรับรอง และการออกใบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือระหว่างอาคารกับเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนนหรือที่สาธารณะ ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การกำจัดขยะมูลฝอยแบบและวิธีการติดตั้งระบบประปา ไฟฟ้า ก๊าซและการป้องกันอัคคีภัย

สำหรับข้อหาหรือในเรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับลักษณะของที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นกฎกระทรวงที่ว่าการควบคุมอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษโดยเฉพาะ^๒ ซึ่งในข้อ ๒^๓ เดิมของกฎกระทรวงนี้ได้กำหนดไว้ว่า ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร ส่วนที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมเกิน ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร นั้น ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๘.๐๐ เมตร

ต่อมาในปี ๒๕๔๐ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕)^๔ โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งตามข้อ ๒^๔ ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วนั้นมีข้อกำหนดเป็นลาย

^๒ ปรากฏตามเหตุผลในการออกกฎกระทรวงฉบับนี้ว่า เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษเพื่อใช้ประโยชน์ในการอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการประเภทเดียวหรือหลายประเภทรวมกันเพิ่มมากขึ้น โครงสร้างและอุปกรณ์อันเป็นส่วนประกอบของอาคารจะแตกต่างกันไปตามประเภทของการใช้ สมควรควบคุมอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษโดยเฉพาะเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการวางแผนการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคของรัฐ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

^๓ ข้อ ๒ ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมไม่ถึง ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร และถนนสาธารณะนั้นต้องมีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดนับตั้งแต่ที่ตั้งอาคารจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร

สำหรับที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารมากกว่า ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๘.๐๐ เมตร และถนนสาธารณะนั้นต้องมีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๘.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดเป็นระยะทางไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของถนนสาธารณะนั้น หรือไม่น้อยกว่า ๕๐๐.๐๐ เมตร นับตั้งแต่ที่ตั้งของอาคาร

^๔ ข้อ ๒ ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นไม่น้อยกว่า ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร

ลักษณะอักษรเพิ่มขึ้นว่า ที่ดินด้านที่ติดถนนสาธารณะนั้นต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนถึงบริเวณที่ตั้งของอาคารและที่ดินนั้นต้องว่างเพื่อสามารถใช้เป็นทางเข้าออกของรถดับเพลิงได้โดยสะดวก

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาข้อกำหนดต่าง ๆ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ โดยตลอดแล้ว กรณีปรากฏว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดขนาดกว้างยาวของที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษได้มีการกำหนดไว้ในข้อ ๒ เพียงข้อเดียวและกำหนดขนาดไว้เพียงด้านเดียวเท่านั้น คือ ด้านที่ติดถนนสาธารณะ โดยในกรณีของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารมากกว่า ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ลักษณะของที่ดินที่จะใช้เป็นที่ตั้งของอาคารในด้านที่ติดถนนสาธารณะนั้นต้องยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร และที่ดินด้านดังกล่าวต้องติดกับถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๘.๐๐ เมตร ส่วนลักษณะของที่ดินในด้านอื่น ๆ ไม่มีการกำหนดรายละเอียดใด ๆ ไว้ ไม่ว่าจะเป็นขนาดหรือแนวเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันก็ตาม อีกทั้งในส่วนของการกำหนดเนื้อที่ดินและรายละเอียดเกี่ยวกับทางเข้าหรือทางออกของที่ดินก็ไม่มีการกำหนดไว้เช่นกัน ซึ่งแสดงว่าการที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕)ฯ บังคับให้ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษต้องมีด้านหนึ่งด้านใดยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะนั้นก็เนื่องจากการให้มีทางเข้าออกระหว่างที่ดินดังกล่าวกับถนนสาธารณะอย่างน้อยหนึ่งด้าน โดยช่องทางเข้าออกนั้นต้องมีขนาดไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร และยังกำหนดไว้อีกว่า ในกรณีที่อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษนั้นมีพื้นที่อาคารมากกว่า ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ที่ดินในด้านนั้นจะต้องติดกับถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๘.๐๐ เมตร ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษเป็นอาคารที่สร้างขึ้นเพื่อรองรับการเข้าใช้สอยของคนได้เป็นจำนวนมาก ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องต้องมีช่องทางออกสู่ถนนสาธารณะที่เหมาะสมกับขนาดและสภาพการใช้ประโยชน์ของอาคาร และถนนสาธารณะที่อยู่ติดกับที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษก็ต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับขนาดและสภาพการใช้ประโยชน์ของอาคารเช่นกัน เพราะขนาดช่องทางเข้าออกและถนนสาธารณะดังกล่าวนั้นนอกจากจะใช้ประโยชน์เพื่อการเข้าไปใช้สอยอาคารตามปกติแล้ว ยังมีไว้เพื่อประโยชน์ในการเข้าไปช่วยเหลือประชาชนที่อยู่ในอาคารและการบรรเทาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นภายในบริเวณอาคารเนื่องจากภัยพิบัติต่าง ๆ ด้วย หากการเข้าออกระหว่างอาคารดังกล่าวกับถนนสาธารณะไม่สามารถกระทำได้ หรือช่องทางเข้าออกหรือถนนสาธารณะนั้นมีขนาดเล็กเกินไปจนไม่เหมาะสมกับสภาพการใช้ประโยชน์ของอาคารแล้ว ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการเข้าใช้สอยและ

สำหรับที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นมากกว่า ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๘.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๘.๐๐ เมตร

ที่ดินด้านที่ติดถนนสาธารณะตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนถึงบริเวณที่ตั้งของอาคาร และที่ดินนั้นต้องว่างเพื่อสามารถใช้เป็นทางเข้าออกของรถดับเพลิงได้โดยสะดวกด้วย

การเข้าไปเพื่อช่วยเหลือประชาชนหรือการบรรเทาความเสียหายดังกล่าวได้ และเมื่อคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นในทางปฏิบัติจากการใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) นี้แล้ว จะเห็นได้ว่า หากข้อ ๒ ของกฎกระทรวงนี้ไม่มีความมุ่งหมายที่จะบังคับให้ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษต้องมีช่องทางเข้าออกจากที่ตั้งอาคารที่กว้างไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร จนถึงถนนสาธารณะแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องระบุข้อกำหนดเช่นนี้ไว้ เพราะจะไม่มีประโยชน์อย่างใดเกิดขึ้นจากการกำหนดให้ที่ดินนั้นต้องมีด้านใดด้านหนึ่งยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดกับถนนสาธารณะ

ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีตามข้อกำหนดเดิมของข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) หรือข้อกำหนดที่ได้มีการแก้ไขใหม่แล้วโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ก็ตาม ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษในด้านที่ติดถนนสาธารณะก็จะต้องว่างเป็นความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจากที่ตั้งอาคารจนถึงถนนสาธารณะทุกกรณี การแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) เป็นแต่เพียงการนำเอาความมุ่งหมายของกฎหมายที่มีอยู่แล้วมากำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้ชัดเจนขึ้นและสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่เป็นอยู่เท่านั้น

สำหรับกรณีตามปัญหาในเรื่องนี้ปรากฏว่า อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่จะสร้างเป็นอาคารที่มีพื้นที่มากกว่า ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ที่ดินที่จะใช้เป็นที่ตั้งอาคารจึงต้องมีด้านหนึ่งด้านใดยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๔.๐๐ เมตร โดยที่ดินในด้านนั้นจะต้องว่างเป็นความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจากถนนสาธารณะจนถึงบริเวณที่ตั้งอาคารตามนัยข้อ ๒ วรรคสอง ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ดังที่ได้วินิจฉัยมาข้างต้น ซึ่งแม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษในกรณีนี้จะติดถนนสาธารณะถึงสองด้านคือ ด้านหนึ่งติดถนนเดโช และอีกด้านหนึ่งติดกับถนนสุรวงศ์ก็ตามแต่โดยที่ดินเดโชมีเขตทางกว้างไม่ถึง ๑๔.๐๐ เมตร จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ส่วนถนนสุรวงศ์แม้ว่าจะมีเขตทางกว้าง ๑๔.๐๐-๑๙.๙๓ เมตร ซึ่งอาจนำมาเป็นข้อพิจารณาในการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษก็ตามแต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินในถนนสุรวงศ์มีอาคารสูง ๑๐ ชั้น ตั้งอยู่ทำให้ไม่มีที่ว่างซึ่งมีความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจากถนนสุรวงศ์จนถึงบริเวณที่ตั้งอาคาร จึงไม่เข้าลักษณะเป็นที่ดินที่จะใช้เป็นที่ตั้งอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารมากกว่า ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ตามที่ข้อ ๒ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) กำหนดไว้

(ลงชื่อ) อักขราทร จุฬารัตน

(นายอักขราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม
กันยายน ๒๕๔๑