

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การตีความ Pipe Bridge ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

กรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๐/๒๐๐๒ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการควบคุมอาคารได้รับข้อหารือของเทศบาลเมืองมาบตาพุด กรณีมีผู้ขออนุญาตก่อสร้างฐานคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมโครงสร้างเหล็กเพื่อรับท่อขนส่งก๊าซและของเหลว เช่น น้ำและน้ำมันข้ามถนนและลำรางสาธารณะ (Pipe Bridge) โดยมีปัญหาในประการสำคัญว่า สิ่งก่อสร้างดังกล่าวจะถือเป็น “อาคาร” ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงว่า สิ่งก่อสร้างดังกล่าวที่ข้ามถนนสาธารณะมีความสูงเกินกว่า ๑๐ เมตร ส่วนสิ่งก่อสร้างที่ข้ามลำรางสาธารณะมีความสูงไม่ถึง ๑๐ เมตร

คณะกรรมการควบคุมอาคารได้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่จะนำมาเป็นข้อวินิจฉัยว่าสิ่งก่อสร้างตามที่หารือจะถือเป็น “อาคาร” หรือไม่ มีดังนี้

๑. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ วรรคแรก ที่บัญญัติให้ “อาคาร” หมายความว่า “...สิ่งทีสร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้”

๒. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ วรรคแรก (๒) ที่บัญญัติให้ “อาคาร” หมายความว่า “สะพาน...ทีสร้างขึ้นติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะ”

๓. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ วรรคแรก (๕) ประกอบกฎกระทรวงกำหนดสิ่งทีสร้างขึ้นอย่างอื่นเป็นอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑ (๕) ที่กำหนดให้สิ่งทีสร้างขึ้นอย่างอื่นทีมีความสูงจากระดับฐานตั้งแต่ ๑๐ เมตรขึ้นไป ถือเป็นอาคารด้วย

ทั้งนี้ โดยมีแนววินิจฉัยของศาลฎีกากับของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับคำว่า “เข้าใช้สอย” ตามมาตรา ๔ วรรคแรก ดังนี้

๑. คำพิพากษาศาลฎีกาที ๖๑๘/๒๕๒๙ สรุปความว่า ถึงเหล็กพร้อมฐานคอนกรีตรองรับสร้างขึ้นเพื่อใช้บรรจุก๊าซแสดงว่าเป็นสิ่งทีสร้างขึ้นเพื่อใช้สอย ต้องถือว่า สิ่งก่อสร้างดังกล่าวเป็นอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔

๒. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๘๓/๒๕๓๕ สรุปความว่า สิ่งก่อสร้างในลักษณะทีบุคคลใช้สอยได้รับประโยชน์ในกิจการใดกิจการหนึ่ง โดยทีตัวผู้ใช้สอยไม่จำเป็นต้องเข้าไปภายในสิ่งทีก่อสร้างขึ้นนั้นด้วย ถึงเหล็กทีสร้างขึ้นโดยยึดติดกับโครงสร้างและ

ฐานรากได้ดินสำหรับรองรับน้ำหนัก จึงเป็นอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

เมื่อนำข้อเท็จจริงที่หารือมาปรับเข้ากับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่า คณะกรรมการควบคุมอาคารมีความเห็นเป็น ๓ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ เห็นว่า สิ่งก่อสร้างตามที่หารือไม่ว่าจะมีความสูงถึง ๑๐ เมตรหรือไม่ ก็ถือว่าเป็น “อาคาร” ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง เนื่องจากเป็น “สิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นที่บุคคลเข้าไปใช้สอยได้” ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น

แนวทางที่ ๒ เห็นว่า สิ่งก่อสร้างตามที่หารือไม่ว่าจะมีความสูงถึง ๑๐ เมตรหรือไม่ ก็ถือว่าเป็น “อาคาร” ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) เนื่องจากมีลักษณะเป็นสะพานที่สร้างขึ้นติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะ

แนวทางที่ ๓ เห็นว่า เฉพาะสิ่งก่อสร้างรายที่มีความสูงเกินกว่า ๑๐ เมตร เท่านั้นที่เป็น “อาคาร” ตามนัยมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๕) ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดสิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นเป็นอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑ (๕) เนื่องจากเป็นสิ่งก่อสร้างที่มีความสูงจากระดับฐานตั้งแต่ ๑๐ เมตรขึ้นไป ส่วนสิ่งก่อสร้างรายที่สูงไม่ถึง ๑๐ เมตร นั้น เห็นว่า ไม่เป็น “อาคาร” ด้วยเหตุผลดังนี้

(๑) ไม่เป็น “อาคาร” ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่า ไม่ใช่สิ่งก่อสร้างที่บุคคลอาจจะเข้าใช้สอยได้ โดยเห็นว่ากฎหมายมาตรานี้ใช้คำว่า “เข้าใช้สอย” มิใช่เพียง “ใช้สอย” เท่านั้น จึงน่าจะมุ่งหมายถึงการที่ตัวบุคคลเข้าใช้สอยในอาคารหรือบนอาคารจริง ๆ เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้ คือ ความมุ่งหมายที่จะควบคุมความมั่นคงแข็งแรง เพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้อาคารอุปกับเห็นว่า หากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้การ “ใช้สอย” ในทุกกรณีเป็นการ “เข้าใช้สอย” ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่งแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติอนุมาตรา (๑) ถึง (๕) ในมาตรา ๔ วรรคหนึ่งไว้ เนื่องจากสิ่งก่อสร้างทุกชนิดที่มนุษย์สร้างขึ้น ย่อมเป็นการสร้างเพื่อใช้สอยอยู่แล้วทั้งสิ้น

อนึ่ง เหตุที่ต้องมีการออกกฎกระทรวงกำหนดสิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นเป็นอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑ (๕) ให้สิ่งก่อสร้างที่มีความสูงจากระดับฐานตั้งแต่ ๑๐ เมตรขึ้นไปถือเป็น “อาคาร” ด้วย ก็เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร) เห็นว่า หากไม่ออกกฎกระทรวงไว้เช่นนี้ สิ่งก่อสร้างอย่างอื่นนอกจากที่ระบุไว้ใน (๑) - (๔) ถึงแม้จะมีความสูงเท่าใดก็อยู่นอกเหนือคำว่า “อาคาร” นั่นเอง

(๒) ไม่เป็น “อาคาร” ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) เนื่องจากเห็นว่า คำว่า “สะพาน” ไม่มีการกำหนดคำนิยามไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายไว้ว่า

“สะพาน น. สิ่งปลูกสร้างสำหรับข้ามแม่น้ำลำคลอง เป็นต้น...”

สิ่งก่อสร้างตามที่หารือมิใช่สิ่งก่อสร้างสำหรับข้ามแม่น้ำ ลำคลอง (หรือถนนสาธารณะ) กล่าวคือ มิได้ใช้เพื่อการสัญจรแต่เป็นตัวสิ่งก่อสร้างนั่นเองที่สร้างข้ามถนนสาธารณะและลำรางสาธารณะ ดังนั้น จึงน่าจะไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “สะพาน” ตามมาตรา ๔ วรรคแรก (๒)

(๓) สิ่งก่อสร้างตามที่หารือรายที่สูงไม่ถึง ๑๐ เมตร ย่อมไม่เป็น “อาคาร” ตามกฎกระทรวงกำหนดสิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นเป็นอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑ (๕) อยู่แล้ว

คณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาเห็นว่า สิ่งก่อสร้างในลักษณะที่หารือนี้ ได้มีการก่อสร้างกันมากขึ้นทุกขณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการอุตสาหกรรม ซึ่งหากไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแล้ว อาจก่อให้เกิดอันตรายขึ้นได้ จึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อความชัดเจน ซึ่งหากคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าไม่เป็น “อาคาร” ก็จะได้พิจารณาร่างกฎกระทรวงเพื่อให้คำว่า “อาคาร” ครอบคลุมถึงสิ่งก่อสร้างประเภทนี้ด้วย แต่หากวินิจฉัยว่าเป็น “อาคาร” คณะกรรมการควบคุมอาคารจะได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “อาคาร”^๑ ไว้ โดยอาจแบ่งได้เป็นสองกรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง อาคารตามความหมายของบทนิยามคำว่า “อาคาร” ที่กำหนดให้หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงานและสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ โดยเป็นการอธิบายความหมายของคำว่า “อาคาร” ในบทนิยามว่าอาคารมีลักษณะอย่างไรให้มีความชัดเจน

สำหรับกรณีที่สอง ที่ใช้คำว่า “หมายความรวมถึง” นั้น ก็เพื่อให้ความหมายของคำนิยามคำว่า “อาคาร” ในกรณีที่หนึ่งมีความหมายกว้างกว่าที่กำหนดไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถ้อยคำตาม (๑) ถึง (๕) ของนิยามคำว่า “อาคาร” ในมาตรา ๔ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดให้สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารด้วย ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลในเรื่องความมั่นคงแข็งแรงของสิ่งปลูกสร้างและความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

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

(๑) อัฒจันทร์หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่ชุมนุมของประชาชน

(๒) เชื้อนอน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ อุโมงค์ คานเรือ ทำน้ำ ทำจอดเรือ รั้ว กำแพง หรือประตู ที่สร้างขึ้นติดต่อกันหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามที่หารือในกรณีนี้ว่า สิ่งก่อสร้างฐานคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมโครงสร้างเหล็ก สร้างขึ้นเพื่อรับท่อขนส่งก๊าซและของเหลวเพื่อใช้ข้ามถนนและลำรางสาธารณะ ซึ่งโดยสภาพมีลักษณะเป็นโครงสร้างฐานคอนกรีตเสริมเหล็กและโครงสร้างเหล็กที่เชื่อมระหว่างจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งเพื่อรองรับท่อที่ใช้ในการขนส่งก๊าซและของเหลวในบริเวณแนวเขตหรือพื้นที่ที่ติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับถนนและลำรางสาธารณะ ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้วินิจฉัยไว้ในบันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (การตีความคำว่า “อาคาร” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒)^๒ สรุปความได้ว่า คำว่า “ใกล้เคียงกับที่สาธารณะ” ต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าสิ่งก่อสร้างนั้น อยู่ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนผู้ใช้สอยหรือไปมาในที่สาธารณะได้หรือไม่ เช่น รั้วหรือกำแพงที่มีได้สร้างติดต่อกับที่สาธารณะแต่ได้สร้างขึ้นสูงจนอาจล้มมาถึงที่สาธารณะได้ เช่นนี้ก็ถือว่า รั้วหรือกำแพงได้สร้างขึ้นใกล้เคียงกับที่สาธารณะ

ดังนั้น สิ่งก่อสร้างตามที่หารือจึงมีสภาพเป็นสะพานที่สร้างขึ้นติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะและเป็นอาคารตามความหมายของ (๒) ของนิยามคำว่า “อาคาร” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ที่กำหนดให้อาคาร หมายความว่า สะพานที่สร้างขึ้นติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะ ไม่ว่าสิ่งก่อสร้างดังกล่าวจะมีความสูงเกินกว่า ๑๐ เมตร หรือไม่ก็ตาม และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร^๓

(๓) ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย

(ก) ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนักรวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม

(ข) ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๔) พื้นหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กัลปรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารที่กำหนดตามมาตรา ๔ (๙)

(๕) สิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมถึงส่วนต่าง ๆ ของอาคารด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (การตีความคำว่า “อาคาร” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๖๐๑/๓๑๗๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๒๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๕/๒๕๒๓)

^๓ หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๓

ปัจจุบันและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกัน
อัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวก
สะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการ
ควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกัน
จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น