

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุม

อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (กรณีการได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร  
หลายหลังโดยมีใบอนุญาตก่อสร้างอาคารฉบับเดียว)

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๐/๗๕๕๗ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้รับเรื่องอุทธรณ์ของบริษัท เบญจ หรือเพอร์ดี จำกัด ซึ่งได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ กท ๔๐๐๐/อ. ๕๗๑๔ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ ที่แจ้งไม่อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตึก ๙ ชั้น จำนวน ๕ หลัง เพื่อใช้เป็นอาคารพักอาศัย - จอดรถยนต์ ที่ซอยแสงอุทัยทิพย์ ถนนดินแดง แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพมหานคร พื้นที่รวมทุกอาคารทั้งหมด ๔๑,๒๕๗ ตารางเมตร (อาคารเอ ๑ และอาคารเอ ๒ พื้นที่ ๗,๕๗๐ ตารางเมตรต่ออาคาร อาคารบี ๑ และอาคารบี ๒ พื้นที่ ๘,๑๖๑ ตารางเมตรต่ออาคาร และอาคารซี พื้นที่ ๙,๙๙๕ ตารางเมตร) ปรากฏตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๑๙๒๙/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ ใบอนุญาตให้ใช้ได้จนถึงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๙ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตตามแบบ ข.๕ และได้รับอนุญาตให้ต่ออายุมาเป็นจำนวน ๔ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ ตามใบอนุญาตเลขที่ ๔๐๖/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๐ สิ้นอายุวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๑

ครั้งที่ ๒ ตามใบอนุญาตเลขที่ ๑๐๓๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๑ สิ้นอายุวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๒

ครั้งที่ ๓ ตามใบอนุญาตเลขที่ ๙๑๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ สิ้นอายุวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓

ครั้งที่ ๔ ตามใบอนุญาตเลขที่ ๔๒๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๔ สิ้นอายุวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕

ซึ่งผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารแล้วเสร็จจำนวน ๔ หลัง และได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาต ครั้งที่ ๕ เพื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารหลังที่ ๕ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือ ที่ กท ๔๐๐๐/อ. ๕๗๑๔ แจ้งไม่อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามคำขอต่ออายุใบอนุญาต เลขรับที่ ๑๘๐ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เนื่องจากเห็นว่ากรณีการก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นการก่อสร้างอาคารไปแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๗๔ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อาคารที่ได้รับอนุญาตตามข้อ ๖/๑ วรรคสอง แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว มีความเห็นแตกต่างเป็น ๒ ฝ่าย และยังไม่เป็นที่ยุติ ดังนี้

ความเห็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดหลักเกณฑ์การต่ออายุใบอนุญาตโดยกำหนดให้ต้องมีการก่อสร้างอาคารหรือดัดแปลงโครงสร้างของอาคารไปแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตนั้น มีเจตนารมณ์ที่จะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ ให้พิจารณาต่ออายุใบอนุญาตให้กับอาคารแต่ละหลังที่ได้มีการก่อสร้างฐานรากของอาคารแล้วเสร็จหรือมีการก่อสร้างโครงสร้างของอาคารไปแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตแต่ละหลัง มิฉะนั้นจะทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีการรอบในการใช้ดุลพินิจอันจะก่อให้เกิดกรณีการต่ออายุใบอนุญาตไปเรื่อย ๆ ทั้งที่ไม่มีการก่อสร้างใด ๆ และเมื่อมีการก่อสร้างอาคารที่ได้รับอนุญาตในภายหลังก็จะเป็นอาคารที่ไม่มีความปลอดภัยเพียงพอเนื่องจากการก่อสร้างตามกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่ยื่นขออนุญาตครั้งแรก ประกอบกับอาคารที่การก่อสร้างฐานรากของอาคารยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีอาคารใด ๆ เลยนั้น การแก้ไขให้อาคารเป็นไปตามกฎหมายที่บังคับใช้ขณะยื่นคำขอใหม่ยังสามารถกระทำได้ง่ายกว่ากรณีที่มีการก่อสร้างฐานรากของอาคารแล้วเสร็จหรือก่อสร้างโครงสร้างของอาคารเกินร้อยละสิบของพื้นที่ของอาคารหลังนั้น

นอกจากนี้ ในกรณีเดียวกันนี้คณะกรรมการควบคุมอาคาร ได้เคยตอบข้อหารือของกรุงเทพมหานครว่า ตามข้อ ๖/๑ วรรคสอง แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้มีการก่อสร้างหรือดัดแปลงโครงสร้างของอาคารไปแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่ของอาคารที่ได้รับอนุญาตนั้น มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการก่อสร้างโครงสร้างของอาคารไปแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตแต่ละหลัง ฉะนั้น หากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีความเห็นที่แตกต่างออกไปจากแนวทางที่คณะกรรมการควบคุมอาคารได้เคยพิจารณาไว้จะทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานได้ยากขึ้น ประกอบกับกรณีของผู้อุทธรณ์นี้หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ก็ไม่ตัดสิทธิผู้อุทธรณ์ที่จะขออนุญาตก่อสร้างอาคารใหม่เพียงแต่ผู้อุทธรณ์ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะยื่นคำขออนุญาตใหม่เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ควรพิจารณาให้เป็นไปในทางเดียวกันกับที่คณะกรรมการควบคุมอาคารได้ให้ความเห็นไว้ ซึ่งคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

ความเห็นที่สอง เห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าว กฎกระทรวงไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน เมื่อกฎกระทรวงที่ออกใช้ใน

ลักษณะจำกัดสิทธิเอกชน การตีความจะต้องตีความโดยเคร่งครัดจะขยายความไปในทางที่เป็นผลร้ายต่อผู้อุทธรณ์ไม่ได้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตให้แก่ผู้อุทธรณ์ได้กำหนดพื้นที่ในการขออนุญาตอาคารรวมทั้งหมด ๕ หลัง พื้นที่รวม ๔๑,๒๕๗ ตารางเมตร ฉะนั้น การพิจารณาจะต้องพิจารณาตามใบอนุญาตแต่ละฉบับ การคิดคำนวณว่ามีการก่อสร้างโครงสร้างของอาคารไปแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตนั้นจึงต้องคิดจากพื้นที่ทั้งหมดตามใบอนุญาต เพราะผู้อุทธรณ์ได้ขออนุญาตรวมกันมาในใบอนุญาตฉบับเดียว ประกอบกับก่อนที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะตัดสินวินิจฉัยกรณีใดจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ในเมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ผู้อุทธรณ์ได้ชี้แจงไว้ชัดเจนว่า การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ๕ หลัง นั้น ในทางปฏิบัติแล้วจะต้องทยอยก่อสร้างไม่มีผู้ใดก่อสร้างอาคารพร้อมกันทั้ง ๕ หลังคราวเดียวกัน และกรณีที่คณะกรรมการควบคุมอาคารได้เคยตอบข้อหารือของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไปแล้ว นั้น เห็นว่า ทั้งคณะกรรมการควบคุมอาคารและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ต่างก็เป็นคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก็สามารถที่จะตัดสินแตกต่างจากคณะกรรมการควบคุมอาคารได้ ในเรื่องนี้หากต้องให้ผู้อุทธรณ์ไปขออนุญาตก่อสร้างอาคารใหม่ก็จะเกิดภาระให้กับผู้อุทธรณ์มาก ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นกฎหมายมหาชนมีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ แต่ประโยชน์สาธารณะดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดภาระหรือความเดือดร้อนกับผู้ที่ถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองมากเกินไปที่ประโยชน์สาธารณะจะได้รับ

ดังนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มีเกณฑ์การพิจารณาในการต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารสำหรับกรณีดังกล่าวเป็นแนวทางเดียวกัน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงขอหารือว่า การก่อสร้างหรือดัดแปลงโครงสร้างของอาคารไปแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาต ตามข้อ ๖/๑ วรรคสอง แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สำหรับกรณีการได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหลายหลังโดยมีใบอนุญาตฉบับเดียวนั้น จะคิดคำนวณร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตแต่ละหลัง หรือร้อยละสิบของพื้นที่อาคารรวมกันทุกหลังตามใบอนุญาต

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)** ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมโยธาธิการและผังเมือง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารตามข้อ ๖/๑<sup>๑</sup> แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

<sup>๑</sup> ข้อ ๖/๑ ในการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือดัดแปลงอาคาร ถ้าเป็นการขอต่ออายุใบอนุญาตครั้งแรก ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตได้เป็นระยะเวลาไม่เกินอายุใบอนุญาตตามข้อ ๒/๑

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีความต่อเนื่องมาจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดอายุใบอนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารตามข้อ ๒/๑<sup>๒</sup> แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งคำนึงถึงจำนวนพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างเป็นเกณฑ์สำคัญ และในกรณีที่เป็นการขออนุญาตก่อสร้างอาคารหลายหลังโดยมีใบอนุญาตเพียงฉบับเดียวนั้น การกำหนดอายุใบอนุญาตก่อสร้างดังกล่าวจะนำพื้นที่อาคารทุกหลังมาคำนวณรวมกัน ดังนี้ เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ในเรื่องพื้นที่อาคารตามข้อ ๒/๑ และพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตตามข้อ ๖/๑ ประกอบกับเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔)<sup>๓</sup> ที่มุ่งประสงค์จะผ่อนผันให้เจ้าของอาคารที่ขาดต่ออายุใบอนุญาตหรือประสบปัญหาทางเศรษฐกิจสามารถขออนุญาตเพื่อดำเนินการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารต่อไปจนแล้วเสร็จ แล้ว เห็นว่า พื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตตามข้อ ๖/๑ วรรคสอง

ในกรณีที่ได้มีการต่ออายุใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งมาแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตได้ต่อเมื่อดำเนินการก่อสร้างฐานรากทั้งหมดของอาคารแล้วเสร็จ หรือมีการก่อสร้างหรือตัดแปลงโครงสร้างของอาคารไปแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาต โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต่ออายุใบอนุญาตให้ได้อีกไม่เกินสามครั้ง ครั้งละหนึ่งปี

ให้ผู้ได้รับอนุญาตตามวรรคสองมีหน้าที่รายงานความคืบหน้าในการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกเก้าสิบวัน ทั้งนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งการให้นายช่างหรือนายตรวจไปตรวจสอบการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารทุกครั้งที่ได้รับรายงาน

การต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือตัดแปลงอาคารทุกครั้ง ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องแก้ไขแบบแปลนของอาคารให้มีหรือปรับปรุงระบบการป้องกันอัคคีภัยและระบบความปลอดภัยภายในอาคาร โดยให้เป็นไปตามกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ใช้บังคับในขณะยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตนั้น

<sup>๒</sup> ข้อ ๒/๑ ในการออกใบอนุญาตตามข้อ ๒ ถ้าเป็นกรณีที่เป็นการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือตัดแปลงอาคาร ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดอายุใบอนุญาตตามขนาดของพื้นที่อาคารส่วนที่จะทำการก่อสร้างหรือตัดแปลง ดังนี้

(๑) พื้นที่ของอาคารขนาดน้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตร ให้กำหนดอายุใบอนุญาตหนึ่งปี

(๒) พื้นที่ของอาคารขนาดตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตร แต่ไม่ถึง ๑๐๐,๐๐๐ ตารางเมตร ให้กำหนดอายุใบอนุญาตสองปี

(๓) พื้นที่ของอาคารขนาดตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป ให้กำหนดอายุใบอนุญาตสามปี

<sup>๓</sup> หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ใช้บังคับในปัจจุบัน มิได้วางหลักเกณฑ์ในการกำหนดอายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือตัดแปลงอาคาร ทั้งการต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวก็มิได้มีการกำหนดขอบเขตว่าจะต่ออายุให้เป็นระยะเวลาไม่เกินเท่าใด ส่งผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่ละแห่งใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกันไป สมควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดอายุและการต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน นอกจากนี้ปัจจุบันได้มีอาคารที่ยังก่อสร้างหรือตัดแปลงไม่แล้วเสร็จ ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากการขาดต่ออายุใบอนุญาตหรือประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงสมควรกำหนดมาตรการผ่อนผันให้เจ้าของอาคารดังกล่าวสามารถขออนุญาตเพื่อดำเนินการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารต่อไปจนแล้วเสร็จหรือจนสามารถใช้งานได้อย่างปลอดภัย จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘)<sup>๖</sup> ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สำหรับกรณีที่เป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหลายหลังโดยมีใบอนุญาตเพียงฉบับเดียว ย่อมไม่สามารถแปลความเป็นประการอื่นได้ นอกจากจะหมายถึงพื้นที่อาคารทุกหลังตามที่ได้รับอนุญาตรวมกัน ฉะนั้นเกณฑ์ร้อยละสิบในกรณีดังกล่าวนี้จึงต้องคิดคำนวณจากพื้นที่อาคารรวมทุกหลัง หากการก่อสร้างที่ได้ดำเนินการมาแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารทุกหลังตามที่ได้รับอนุญาตรวมกันแล้ว ย่อมอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามข้อ ๖/๑ ที่จะได้รับการต่ออายุใบอนุญาตให้ได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า โดยที่ปัจจุบันการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๖/๑<sup>๗</sup> แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘)<sup>๖</sup> ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เช่นเดียวกับกรณีการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารที่ได้มีการต่ออายุไว้แล้วก่อนวันที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔)<sup>๘</sup> ใช้บังคับ<sup>๙</sup> หากประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวออกไปอีกก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับนี้เช่นกัน<sup>๑๐</sup> กล่าวคือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารได้ต่อเมื่อการก่อสร้างฐานรากทั้งหมดของอาคารได้ดำเนินการแล้วเสร็จหรือมีการก่อสร้างหรือตัดแปลงโครงสร้างของอาคารไปแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาต<sup>๑๑</sup>

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ การที่จะถือได้ว่ามีการก่อสร้างหรือตัดแปลงโครงสร้างของอาคารเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตตามข้อ ๖/๑ วรรคสอง<sup>๑๒</sup> แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘)<sup>๖</sup> ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สำหรับกรณีที่เป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหลายหลังโดยมีใบอนุญาตฉบับเดียวนั้น เกณฑ์ร้อยละสิบจะคิดจากพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตแต่ละหลัง หรือคิดจากพื้นที่อาคารรวมทุกหลัง ในประเด็นนี้ เห็นว่าแม้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีได้ให้นิยามคำว่า “อาคาร” ไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ได้ให้ความหมายของ “อาคาร”<sup>๑๓</sup> “อาคารสูง”<sup>๑๔</sup>

<sup>๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๗</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๖๓ ก. ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔

<sup>๘</sup> ข้อ ๔ ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือตัดแปลงอาคารที่ได้มีการต่ออายุไว้แล้วก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตอีก ให้ดำเนินการตามที่กำหนดในข้อ ๖/๑ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่

<sup>๙</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๑๐</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

หรือ “อาคารขนาดใหญ่พิเศษ”<sup>๑๐</sup> เหล่านี้แล้วจะเห็นว่า คำว่า “อาคาร” นั้น มีความมุ่งหมายถึง อาคารแต่ละหลัง ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เป็นอาคารสูง ก็วัดความสูงของอาคารเฉพาะหลังนั้น หรือ กรณีที่เป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษก็ถือจากพื้นที่ของอาคารหลังนั้น มิได้มุ่งหมายถึงพื้นที่รวม ตามที่ขออนุญาตในใบอนุญาตฉบับหนึ่ง ๆ แต่อย่างใด ดังนั้น คำว่า “พื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาต” ตามข้อ ๖/๑ วรรคสอง แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘)<sup>๑</sup> ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น จึงต้องหมายถึง “พื้นที่อาคารแต่ละหลังที่ได้รับอนุญาต” นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึง เจตนารมณ์ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔)<sup>๑๑</sup> ที่แม้จะมุ่งประสงค์ในการกำหนด มาตรการผ่อนผันให้เจ้าของอาคารที่ขาดต่ออายุใบอนุญาตหรือประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ สามารถขออนุญาตเพื่อดำเนินการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารต่อไปจนแล้วเสร็จก็ตาม แต่การ

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

(๑) อัฒจันทร์หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่ชุมนุมของประชาชน

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

(๓) ป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้าย

(ก) ที่ติดหรือตั้งไว้เหนือที่สาธารณะและมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือมีน้ำหนัก รวมทั้งโครงสร้างเกินสิบกิโลกรัม

(ข) ที่ติดหรือตั้งไว้ในระยะห่างจากที่สาธารณะซึ่งเมื่อวัดในทางราบแล้ว ระยะห่างจากที่ สาธารณะมีน้อยกว่าความสูงของป้ายนั้นเมื่อวัดจากพื้นดิน และมีขนาดหรือมีน้ำหนักเกินกว่าที่กำหนดใน กฎกระทรวง

(๔) พื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับ อาคารที่กำหนดตามมาตรา ๘ (๙)

(๕) สิ่งก่อสร้างขึ้นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงส่วนต่าง ๆ ของอาคารด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“อาคารสูง” หมายความว่า อาคารที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ที่มีความสูงตั้งแต่ ยี่สิบสามเมตรขึ้นไป การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นดาดฟ้า สำหรับอาคารทรง จั่วหรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“อาคารขนาดใหญ่พิเศษ” หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้พื้นที่อาคารหรือส่วนใด ของอาคารเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการประเภทเดียวหรือหลายประเภท โดยมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นในหลัง เดียวกันตั้งแต่หนึ่งหมื่นตารางเมตรขึ้นไป

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๒</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ผ่อนผันโดยการต่ออายุใบอนุญาตซึ่งมีผลทำให้ผู้ได้รับอนุญาตได้สิทธิในการที่จะมีต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่มาขอต่ออายุใบอนุญาตทั้ง ๆ ที่หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้บังคับนี้มีความมุ่งหมายเพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะซึ่งรวมทั้งผู้ที่อยู่อาศัยในอาคารและบุคคลอื่น ๆ ด้วยนั้น การได้รับการยกเว้นที่จะไม่ต้องถูกบังคับในกรณีนี้จึงควรที่จะเป็นกรณีที่ไม่อาจปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ใหม่ได้หรือถ้าจะต้องปฏิบัติตามก็มีความเสียหายอย่างมาก ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖/๑<sup>๑๓</sup> ข้อ ๖/๒<sup>๑๔</sup> และข้อ ๖/๓<sup>๑๕</sup> แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว สำหรับกรณีการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตตามข้อ ๖/๑ วรรคสอง ที่กำหนดถึงความสำเร็จของการก่อสร้างฐานราก หรือการก่อสร้างหรือตัดแปลงโครงสร้างของอาคารได้ดำเนินการไปบางส่วนก็เช่นกัน กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายคำนึงถึงการก่อสร้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วและเป็นการยกเว้นที่จะแก้ไขตามหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับในขณะที่มาขอต่ออายุใบอนุญาต จึงกำหนดให้ต่ออายุใบอนุญาตสำหรับกรณีดังกล่าวได้ แต่ถ้ายังมีได้มีการดำเนินการในส่วนที่จะก่อสร้างอาคารแต่ละหลังตามที่ได้รับอนุญาต อาคารดังกล่าวยังอยู่ในวิสัยที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายใหม่ได้ จึงไม่สมควรที่จะให้ต่ออายุใบอนุญาต ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมาย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ขอรับใบอนุญาตแล้วยังไม่ทำการก่อสร้างได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใหม่โดยจะขอต่ออายุเรื่อยไปเพื่อจะทำให้ได้สิทธิที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มาขอต่อใบอนุญาตนั้น ทั้ง ๆ ที่เป็นความบกพร่องของผู้ได้รับใบอนุญาตที่ไม่สามารถก่อสร้างให้เสร็จตามระยะเวลาที่

<sup>๑๓</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๑๔</sup> ข้อ ๖/๒ ผู้ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือตัดแปลงอาคารซึ่งมิได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ แต่การก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารได้ดำเนินการไปจนไม่อาจแก้ไขแบบแปลนเพื่อขอรับใบอนุญาตใหม่ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น หากประสงค์จะดำเนินการต่อไป ให้ยื่นคำขออนุญาตตามข้อ ๑ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ ในกรณีนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตใหม่ตามหลักเกณฑ์เดียวกับการพิจารณาออกใบอนุญาตฉบับเดิม เว้นแต่ในเรื่องระบบการป้องกันอัคคีภัยและระบบความปลอดภัยภายในอาคาร ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ใช้บังคับในขณะยื่นคำขออนุญาตใหม่

<sup>๑๕</sup> ข้อ ๖/๓ ในกรณีที่ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือตัดแปลงอาคารมิได้รับการต่ออายุหรือไม่สามารถต่ออายุได้อีกตามข้อ ๖/๑ และมีได้รับใบอนุญาตใหม่ตามข้อ ๖/๒ ถ้าปรากฏว่าการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ และไม่สามารแก้ไขแบบแปลนเพื่อขอรับใบอนุญาตใหม่ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น เจ้าของอาคารอาจยื่นคำขออนุญาตตัดแปลงอาคารเพื่อให้สามารถสร้างส่วนต่างๆ ของอาคารหรือติดตั้งงานระบบและอุปกรณ์ต่างๆ ต่อไป ทั้งนี้ เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้อาคารนั้นสามารถใช้งานได้อย่างปลอดภัย ซึ่งจะต้องไม่เป็นการเพิ่มความสูงและพื้นที่ของอาคาร เว้นแต่เป็นการก่อสร้างส่วนที่จำเป็นสำหรับการติดตั้งงานระบบและอุปกรณ์ต่างๆ บนชั้นบนสุดของอาคาร เช่น ห้องเครื่องลิฟต์ ถังเก็บน้ำ หรือห้องบันไดหนีไฟ เป็นต้น

กำหนดไว้ในใบอนุญาตเดิมได้ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่การออกใบอนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารนั้นได้คำนึงถึงพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างกับระยะเวลาการก่อสร้างให้มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกันดังจะเห็นได้จากเกณฑ์การพิจารณากำหนดอายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามข้อ ๒/๑<sup>๑๖</sup> แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๔)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔)ฯ ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นสิ่งที่สามารถปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

อนึ่ง แม้ว่าการกำหนดอายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจะต้องมีความสัมพันธ์กับพื้นที่ของอาคารที่จะทำการก่อสร้างตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒/๑ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว แต่ก็มีได้หมายความว่า “พื้นที่ของอาคาร” ตามข้อ ๒/๑ มีความหมายเดียวกันกับ “พื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาต” ตามข้อ ๖/๑ วรรคสอง เพราะเจตนารมณ์ในการบัญญัติข้อกำหนดทั้งสองนั้นมีความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน

ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคารหลายหลังโดยมีใบอนุญาตฉบับเดียว เกณฑ์ร้อยละสิบตามข้อ ๖/๑ วรรคสอง จึงต้องคิดจากพื้นที่อาคารแต่ละหลังที่ได้รับอนุญาต หากอาคารที่ได้รับอนุญาตหลังใดยังมีได้เริ่มก่อสร้างหรือดัดแปลงโครงสร้างของอาคารหลังนั้นแล้ว ย่อมไม่สามารถพิจารณาได้ว่าได้มีการก่อสร้างหรือดัดแปลงซึ่งโครงสร้างของอาคารเกินร้อยละสิบอันจะทำให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการได้รับอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตตามข้อ ๖/๑ วรรคสอง แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๔)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า เพื่อความรอบคอบในการพิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย ควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาอีกสองคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๒ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๗ เพื่อพิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าวตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง<sup>๑๗</sup> แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ฝ่ายที่สองที่ว่า การก่อสร้างหรือดัดแปลงโครงสร้างของอาคารเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาตตามข้อ ๖/๑ วรรคสอง แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๔)ฯ ซึ่ง

<sup>๑๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ , ข้างต้น

<sup>๑๗</sup> ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความช่วยเหลือเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สำหรับกรณีการได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหลายหลังโดยมีใบอนุญาตฉบับเดี่ยวนั้น เกณฑ์ร้อยละสิบต้องคิดคำนวณจากพื้นที่อาคารแต่ละหลังที่ได้รับอนุญาต

ลงชื่อ พรทิพย์ จਾਲะ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๗