

รายงานผลการศึกษา  
ของคณะกรรมการวิสามัญศึกษากฎหมายและระเบียบ  
ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่

ด้วยในคราวประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมัยประชุมสามัญ สมัยแรก (ครั้งที่ ๖) ประจำปีพุทธศักราช ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติของ นายชยาวุธ ศิริยุทธ์วัฒนา และคณะ เรื่อง ขอให้สภากรุงเทพมหานครตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ และลงมติเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ โดยกำหนดระยะเวลาในการศึกษา ๑๕๐ วัน ประกอบด้วย

๑. นายชยาวุธ	ศิริยุทธ์วัฒนา
๒. นายภาส	ภาสสัตธา
๓. นางสาวเฟื่องฟ้า	เทียนประภาสสิทธิ์
๔. นายอภิรัตน์	ศิวพรพิทักษ์
๕. พลเอก โสภณจินดา	จตุรนต์
๖. นายนิรันดร์	ประดิษฐ์กุล
๗. พลตำรวจโท ธีระศักดิ์	วงษ์บรรจง
๘. นายอนวัช	บุรพาชน
๙. นายภูษิสส์	ปิดดำ
๑๐. นายศักดิ์ชัย	บุญมา
๑๑. นายนพดล	ฉายปัญญา
๑๒. นายโกศล	สิงหนาท
๑๓. นางสาวสิริกุล	ปัญญาเลิศชัย

ที่ประชุมสภากรุงเทพมหานครได้มีมติเห็นชอบให้คณะกรรมการวิสามัญฯ ขยายเวลาการศึกษาอีก ๙๐ วันดังนี้

๑. ในคราวประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมัยประชุมสามัญ สมัยสาม (ครั้งที่ ๓) ประจำปีพุทธศักราช ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ขยายเวลา ๖๐ วัน ครบกำหนดวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒
๒. ในคราวประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมัยประชุมวิสามัญ สมัยสอง (ครั้งที่ ๒) ประจำปีพุทธศักราช ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๒ ขยายเวลา ๓๐ วัน ครบกำหนดวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๒

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบเลือก นายชยาวุธ ศิริยุทธ์วัฒนา เป็นประธานกรรมการ นายนิรันดร์ ประดิษฐ์กุล เป็นรองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง นายศักดิ์ชัย บุญมา เป็นรองประธานกรรมการ คนที่สอง และนายนพดล ฉายปัญญา เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ มีการดำเนินงาน ดังนี้

๑. คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีการประชุม รวม ๑๖ ครั้ง
๒. คณะกรรมการวิสามัญฯ ตั้งคณะอนุกรรมการศึกษากร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยมี นางสาวเฟื่องฟ้า เทียนประภาสสิทธิ์ เป็นประธานอนุกรรมการ

## ความเป็นมา

สืบเนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขดำที่ อ. ๓๑๐/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๘๘/๒๕๕๗ วันที่ ๓๐ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ระหว่างนายแพทย์ สงคราม ทรัพย์เจริญ กับพวกรวม ๒๔ คน ผู้ฟ้องคดี บริษัท ลาภประทาน จำกัด ที่ ๑ บริษัท ทับทิมทร จำกัด ที่ ๒ ผู้ร้องสอด ผู้อำนวยการเขตปทุมวัน ที่ ๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี สรุปว่า เขตทางซอยร่วมฤดีบริเวณตั้งแต่ปากซอยด้านถนนเพลินจิตจนถึงที่ดินบริเวณก่อสร้างก่อสร้างอาคารพิพาท มิได้มีลักษณะเป็นถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้าง ไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร โดยตลอดไปเชื่อมกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร ซึ่งตามรายงานการรังวัดสอบเขตของกรมที่ดินที่ระบุว่ามิได้มีเขตทางสาธารณะประโยชน์ที่มีความกว้างน้อยกว่า ๑๐ เมตร รวมทั้งสิ้น ๘ จุด เมื่อความกว้างเขตทางของถนนซอยร่วมฤดีตั้งแต่ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารพิพาทของผู้ร้องสอดทั้งสองจนถึงถนนเพลินจิตมีความกว้างน้อยกว่า ๑๐ เมตร จำนวน ๘ จุด การก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดทั้งสอง จึงขัดข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้กรุงเทพมหานครใช้อำนาจตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ดำเนินการกับผู้ร้องสอดทั้งสองแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้สั่งการให้สำนักการโยธาแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาประมาณราคาและระยะเวลาในการรื้อถอนอาคารทั้งสองหลังจนแล้วเสร็จ ซึ่งผลของคำพิพากษาย่อมผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยกรุงเทพมหานครต้องดำเนินการรื้อถอนอาคาร ๒ อาคาร คือ อาคารโรงแรม ดิเอทิส บางกอก และอาคารเซอร์วิส อพาร์ทเมนต์ ดิเอทิส เรสซิเดนซ์ ภายในซอยร่วมฤดี เขตปทุมวัน

## ผลการศึกษา

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ศึกษากรณีการร้องเรียนก่อสร้างอาคารโรงแรม ดิเอทิส บางกอก และอาคารเซอร์วิส อพาร์ทเมนต์ ดิ เอทิส เรสซิเดนซ์ ซอยร่วมฤดี เขตปทุมวัน โดยวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณะ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ โดยมีผลการศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องและข้อเสนอความเห็น ดังนี้

**พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔**

“อาคารสูง” หมายความว่า อาคารที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ที่มีความสูงตั้งแต่ยี่สิบสามเมตรขึ้นไป การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นดาดฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่ว หรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด

“อาคารขนาดใหญ่พิเศษ” หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้พื้นที่อาคารหรือส่วนใดของอาคารเป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบกิจการประเภทเดียวหรือหลายประเภท โดยมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นในหลังเดียวกันตั้งแต่หนึ่งหมื่นตารางเมตรขึ้นไป

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า ที่ซึ่งเปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่

## พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

### มาตรา ๔

“ทางหลวง” หมายความว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะ ทางบก ไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นนอกจากทางรถไฟ และหมายความรวมถึงที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะป้ายจราจร เครื่องหมายจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า ที่จอดรถ ที่พักคนโดยสาร เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่จัดไว้ในเขตทางหลวง และเพื่อประโยชน์แก่งานทางหลวงนั้น

มาตรา ๑๐ ทางหลวงท้องถิ่น คือทางหลวงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บูรณะและบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงท้องถิ่น

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

### ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

“อาคารสูง” หมายความว่า อาคารที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้โดยมีความสูงตั้งแต่ ๒๓.๐๐ เมตรขึ้นไป การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นลาดฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่วหรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด

“อาคารขนาดใหญ่พิเศษ” หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการประเภทเดียวหรือหลายประเภท โดยมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป

“ถนนสาธารณะ” หมายความว่า ถนนที่เปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่

ข้อ ๒ ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร

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

ที่ดินด้านที่ติดถนนสาธารณะตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนถึงบริเวณที่ตั้งของอาคาร และที่ดินนั้นต้องว่างเพื่อสามารถใช้เป็นทางเข้าออกของรถดับเพลิงได้โดยสะดวกด้วย

ข้อ ๓ อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษต้องจัดให้มีผิวถนนที่มีผิวการจราจรกว้างไม่น้อยกว่า ๖.๐๐ เมตร ที่ปราศจากสิ่งปกคลุมโดยรอบอาคาร เพื่อให้รถดับเพลิงสามารถเข้าออกได้โดยสะดวก

ถนนตามวรรคหนึ่ง จะอยู่ในระยะห้ามก่อสร้างอาคารบางชนิดหรือบางประเภทริมถนนหรือทางหลวงตามข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ได้

ในกรณีที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวสร้างหรือขยายถนนให้ บังคับให้เริ่มนับความกว้างของถนนตามวรรคหนึ่งตั้งแต่แนวนั้น

ข้อ ๕ อาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่ก่อสร้างขึ้นในพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร ต้องมีค่าสูงสุดของอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน ๑๐ ต่อ ๑

ในกรณีที่มีอาคารอื่นใดหรือจะมีการก่อสร้างอาคารอื่นใดในพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร เดียวกันกับอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ ต้องมีค่าสูงสุดของอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นของอาคาร ทุกหลังต่อพื้นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคารไม่เกิน ๑๐ ต่อ ๑ ด้วย

### ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อ ๕ ในข้อบัญญัตินี้

(๔) “เขตทาง” หมายความว่า ความกว้างรวมของทางระหว่างแนวที่ดินทั้งสองด้าน ซึ่งรวม ความกว้างของผิวจราจร ทางเท้า ที่ว่างสำหรับปลูกต้นไม้ คูน้ำ และอื่นๆ เข้าด้วย

(๒๓) “ถนนสาธารณะ” หมายความว่า ทางสาธารณะที่ยวดยานผ่านได้

(๓๐) “ทางส่วนบุคคล” หมายความว่า ที่ดินของเอกชนซึ่งประชาชนใช้เป็นทางคมนาคมได้ และมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นทางคมนาคมที่มีความยาวไม่เกิน ๕๐๐ เมตร

(๒) เป็นทางคมนาคมที่เจ้าของกรรมสิทธิ์หวงห้ามกรรมสิทธิ์ไว้ไม่ว่าจะโดยการปิด ป้ายประกาศหรือการเรียกหรือรับค่าตอบแทนสำหรับการใช้เป็นทางคมนาคม หรือการทำสัญญากับผู้ใช้ แต่ไม่ รวมถึงการทำสัญญายินยอมให้กรุงเทพมหานครเข้าไปปรับปรุงใช้สอย

(๓๑) “ทางสาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินที่ประชาชนมีสิทธิใช้เป็นทางคมนาคมได้ ที่ไม่ใช่ ทางส่วนบุคคล

(๑๐๑) “อาคารขนาดใหญ่” หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้พื้นที่อาคารหรือส่วนใด ของอาคารเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการประเภทเดียวหรือหลายประเภท โดยมีพื้นที่อาคาร รวมกันทุก ชั้นในหลังเดียวกันเกิน ๒,๐๐๐ ตารางเมตร หรืออาคารที่มีความสูงตั้งแต่ ๑๕ เมตรขึ้นไป และมีพื้นที่อาคาร รวมกันทุกชั้นในหลังเดียวกันเกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ ก่อสร้างถึงพื้นดาดฟ้า สำหรับอาคารทรงจั่วหรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้น สูงสุด

(๑๐๒) “อาคารขนาดใหญ่พิเศษ” หมายความว่า อาคารที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้พื้นที่อาคารหรือ ส่วนใดของอาคารเป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบกิจการประเภทเดียวหรือหลายประเภทโดยมีพื้นที่อาคารรวมกัน ทุกชั้นในหลังเดียวกันตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป

(๑๑๐) “อาคารสูง” หมายความว่า อาคารที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ที่มีความสูง ตั้งแต่ ๒๓ เมตรขึ้นไป การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นดาดฟ้า สำหรับอาคาร ทรงจั่วหรือปั้นหยา ให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด

งานวิชาการกฎหมาย เรื่อง “ถนนสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จะต้องพิจารณาตามสภาพแห่งการใช้ของทางสาธารณประโยชน์” ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีที่อยู่อาศัยใกล้เคียงกับอาคารพิพาทของผู้ร้องสอดที่ ๑ จำนวน ๑ หลังและอาคารพิพาทของผู้ร้องสอดที่ ๒ จำนวน ๑ หลัง ซึ่งอาคารทั้งสองหลังนี้เป็นอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษ โดยกรุงเทพมหานครผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการอนุญาตที่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยไม่ถูกต้องตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดว่า “ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร และถนนสาธารณะนั้นต้องมีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดนับตั้งแต่ที่ตั้งของอาคารจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร” จึงขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่พิพาท ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๘๐/๒๕๕๘ พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นว่าให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ร้องสอดทั้งสอง โดยได้วินิจฉัยและวางหลักไว้ ดังนี้

ทางสาธารณประโยชน์โดยสภาพแห่งการใช้ จะมีสภาพเป็นถนนสาธารณะหรือไม่เพียงใด ต้องพิจารณาจากบทนิยามตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยกำหนดให้ถนนสาธารณะ หมายความว่า “ถนนที่เปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่” ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวมีขึ้นเพื่อควบคุมอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษโดยเฉพาะเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การผังเมือง และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร จึงกำหนดความกว้างของถนนสาธารณะด้านที่ดินกับที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารไว้ให้สัมพันธ์กับขนาดพื้นที่ของอาคาร เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎกระทรวงดังกล่าว ถนนสาธารณะจะต้องประกอบด้วย ๒ ลักษณะ คือ

๑. ถนนสาธารณะเป็นทางสาธารณประโยชน์โดยสภาพแห่งการใช้มีเพียงใด ต้องถือว่าทางสาธารณประโยชน์โดยสภาพแห่งการใช้มีเพียงเท่านั้น

๒. ถนนสาธารณะจะต้องมีลักษณะเป็นถนนที่เปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ หากทางสาธารณะไม่มีลักษณะเป็นถนนที่เปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ทางสาธาณะนั้นก็มีใช้ถนนสาธารณะตามความหมายที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าว

หากมีการรुकล้ำแนวเขตทางสาธารณะ ทำให้ถนนมีเขตทางกว้างน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด ไม่อาจให้ถือว่าที่ดินส่วนที่มีการรुकล้ำเป็นถนนสาธารณะ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีได้ดำเนินการให้เป็นถนนสาธารณะตามกฎหมาย ก็ไม่อาจอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้ การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพิพาทในขณะเวลาที่ถนนที่ติดกับที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารพิพาทมีส่วนที่ถูกรุกล้ำซึ่งถือไม่ได้ว่าเป็นถนนที่เปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ อันจะเป็นถนนสาธารณะย่อมขัดกฎกระทรวงดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง มีข้อค้นพบเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ รวมถึงผลกระทบต่อประชาชน ดังนี้

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๔๐)

ข้อ ๒ ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร

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

ที่ดินด้านที่ติดถนนสาธารณะตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนถึงบริเวณที่ตั้งของอาคาร และที่ดินนั้นต้องว่างเพื่อสามารถใช้เป็นทางเข้าออกของรถดับเพลิงได้โดยสะดวกด้วย

#### ประเด็นปัญหา

(๑) การพิจารณาความกว้างเขตทางถนนสาธารณะตามแนวทางการพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดให้พิจารณาจากความกว้างตามสภาพปัจจุบัน ซึ่งหากทางสาธารณะอาจถูกรุกล้ำเป็นบางช่วง ก็ไม่สามารถอนุญาตได้ โดยต้องดำเนินคดีผู้รุกล้ำและรื้อถอนสิ่งรุกล้ำให้แล้วเสร็จ จึงจะพิจารณาอนุญาต ทำให้ผู้ขออนุญาตเสียสิทธิอันพึงได้จากการพัฒนาที่ดิน

(๒) การพิจารณาความกว้างของถนนสาธารณะ ในกรณีที่มีคลอง ลำราง หรือทางเท้า รวมอยู่ในพื้นที่เขตทางสาธารณะ ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองเคยมีหนังสือตอบข้อหารือแล้วแต่กรณี โดยมีทั้งพิจารณารวมเป็นเขตทางและไม่รวมเป็นเขตทาง

(๓) การพิจารณาความกว้างเขตทางสาธารณะตามถนนเดิมขยาย ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ๒๕๕๖ ซึ่งมีการกำหนดให้ถนนบางเส้นมีโครงการที่จะขยายเขตทางโดยนำความกว้างเขตทางในอนาคตมาพิจารณาเป็นความกว้างเขตทางในปัจจุบัน ซึ่งให้กฎหมายควบคุมอาคารต้องปฏิบัติตามด้วย ทำให้ขัดแย้งกับแนวทางการพิจารณาเดิมที่ต้องมีการขยายเขตทางก่อนจึงจะนำมาพิจารณาได้

**บทสรุปการศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ กรณีการก่อสร้างอาคารโรงแรม ดิเอทัส บางกอก และอาคารเซอร์วิส อพาร์ทเมนต์ ดิ เอทัส เรสซิเดนซ์ ซอยร่วมฤดี เขตปทุมวัน**

จากการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่ กรณีร้องเรียนการก่อสร้างอาคารสูงในซอยร่วมฤดี โดยมีประเด็นปัญหาเรื่องเขตทาง บริเวณตั้งแต่ปากซอยด้านถนนเพลินจิตจนถึงที่ดินบริเวณก่อสร้างอาคารโรงแรม ดิเอทัส บางกอก และอาคารเซอร์วิส อพาร์ทเมนต์ ดิ เอทัส เรสซิเดนซ์ ซึ่งศาลปกครองได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานทางราชการแล้ว แต่ได้มีการเผชิญสืบ ซึ่งศาลปกครองได้มีคำสั่งให้กรมที่ดินมอบหมายเจ้าหน้าที่รับผิดชอบไปรังวัดสอบเขตทางสาธารณประโยชน์ถนนซอยร่วมฤดี จึงได้ข้อเท็จจริงประจักษ์กับศาลปกครองว่า มีเขตทางสาธารณประโยชน์ที่มีความกว้างน้อยกว่า ๑๐ เมตร รวมทั้งสิ้น ๘ จุด ซึ่งขัดข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕)

ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้ถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร โดยตลอดไปเชื่อมกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร

ประเด็นเรื่องเขตทาง เนื่องจากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดนิยามคำว่าเขตทางไว้เพียงว่า ““เขตทาง” หมายความว่า ความกว้างรวมของทางระหว่างแนวที่ดินทั้งสองด้านซึ่งรวมความกว้างของผิวจราจร ทางเท้า ที่ว่างสำหรับปลูกต้นไม้ คุน้ำ และอื่นๆ เข้าด้วย” ซึ่งเป็นความหมายที่กว้างและไม่ชัดเจน เมื่อเกิดกรณีประเด็นปัญหาการร้องเรียน ทำให้มีการตีความไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงนำไปสู่การรังวัดสอบเขตเพื่อหาข้อยุติ โดยในการอนุญาตก่อสร้างอาคาร ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ถนนสาธารณะเป็นทางสาธารณประโยชน์โดยสภาพแห่งการใช้ เมื่อมีการอนุญาตก่อสร้างอาคารแล้ว หากต่อมาภายหลังมีการรื้อถอนที่สาธารณะและเจ้าหน้าที่มิได้ดำเนินการกับผู้รื้อถอนแต่อย่างใด ทำให้เขตทางสาธารณะหายไปบางส่วน ความกว้างของเขตทางจึงไม่เป็นไปตามที่เคยได้รับการอนุญาตไว้ เมื่อเกิดปัญหาโดยนำประเด็นเรื่องเขตทางไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) มาเป็นประเด็นร้องเรียน ทำให้เจ้าของอาคารได้รับผลกระทบจากเรื่องนี้ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น และเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความ รวมถึงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงควรให้มีการกำหนดคำนิยามคำว่า “เขตทาง” ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยที่กรุงเทพมหานครสามารถออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา ๘ แล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว

(๒) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าวเนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม (๒) ให้มีผลใช้บังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

คณะกรรมการควบคุมอาคารจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม (๒) ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ถ้าไม่ให้ความเห็นชอบ ให้แจ้งเหตุผลให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นทราบด้วย

ถ้าคณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสาม ให้ถือว่าคณะกรรมการควบคุมอาคารได้ให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นแล้ว และให้ราชการส่วนท้องถิ่นเสนอรัฐมนตรีเพื่อส่งการต่อไป ถ้ารัฐมนตรีไม่ส่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ให้ถือว่ารัฐมนตรีได้อนุมัติตามวรรคสอง

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการศึกษากร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมอาคารดำเนินการศึกษากร่างข้อบัญญัติฯ เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องเขตทางโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ (๑) หรือ มาตรา ๑๐ (๒) แล้วแต่กรณี

### ผลการศึกษายกร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมอาคาร

กรณีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๒ กำหนดให้ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่มีพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ ตารางเมตร ต้องมีด้านหนึ่งด้านใดของที่ดินนั้นยาวไม่น้อยกว่า ๑๒.๐๐ เมตร ดิถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร ยาวต่อเนื่องกันโดยตลอดจนไปเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะอื่นที่มีเขตทางกว้างไม่น้อยกว่า ๑๐.๐๐ เมตร นั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงควรกำหนดนิยาม “เขตทาง” หมายความว่า ความกว้างของทางหรือถนนตามทะเบียนทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ในกรณีที่ไม่มีทะเบียนทางหลวง ให้ถือตามระวางที่ดินของกรมที่ดิน ในกรณีที่ไม่มีระวางที่ดิน ให้ถือตามหลักฐานที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดความกว้างของถนน หรือทางระหว่างแนวที่ดินทั้งสองด้าน ซึ่งรวมความกว้างของผิวจราจร ทางเท้า ที่ว่างสำหรับปลูกต้นไม้ คูน้ำ และอื่น ๆ เข้าด้วย

โดยในการปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวกับนิยามคำว่า ถนนสาธารณะ ทางส่วนบุคคล ซึ่งปรากฏว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการนำมาประกอบการพิจารณา และการตีความของตุลาการศาลปกครอง มีปัญหาในการตีความที่ไม่ตรงกัน ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ เห็นควรให้กรุงเทพมหานครพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับคำนิยามดังกล่าว โดยให้หารือกับกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อให้การออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครมีความชัดเจนและรัดกุมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ คณะกรรมการวิสามัญฯ มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ดังนี้

๑. การพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่ และอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ในกรณีที่ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับความกว้างเขตทาง กรุงเทพมหานครควรดำเนินการรังวัดสอบเขต และปักหมุดหลักเขตทางให้ชัดเจน ภายหลังจากมีการรังวัดสอบเขตเสร็จเรียบร้อยแล้ว

๒. เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคและผลกระทบในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทั้งหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและเขตทางสาธารณะ ทำให้เกิดข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ทำให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง สมควรอย่างยิ่งให้มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างกรุงเทพมหานครกับกรมที่ดิน โดยเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครร่วมกันออกตรวจสอบเขตที่ดิน โดยให้จัดทำเป็นแผนงานโครงการเพื่อขอจัดสรรงบประมาณดำเนินการ

คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาแล้ว เห็นควรให้กรุงเทพมหานครแก้ไขปรับปรุงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อไป

(นายชยาวุธ ศิริฤทธิ์วัฒนา)  
ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ