

“ทางพิเศษ” ตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

ไม่เป็น “ทางสาธารณะ” ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

นางสาวจิระนันท์ ทีปเนตร

นิติกรปฏิบัติการ กลุ่มงานคดีปกครอง ๑ ส่วนคดีปกครอง

สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร*

ข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดี (ผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาท) ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตึก ๗ ชั้น เพื่อใช้เป็นอาคารอยู่อาศัยรวม (๗๘ ห้อง) โดยตามแบบแปลนที่ยื่นระบุว่า ส่วนด้านหน้าของอาคารมีบางส่วนติดอยู่กับที่ดินของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (เป็นที่ดินที่ได้เวนคืนจากผู้ฟ้องคดี และอาคารที่ขออนุญาตปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีเส้นรอบรูปภายนอกอาคารรวม ๙๑ เมตร มีที่ว่างหน้าอาคารติดกับทางสาธารณะกว้างเพียง ๘.๕๐ เมตร) ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ (ผู้ได้รับมอบอำนาจให้พิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคารจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณให้ถูกต้อง โดยระบุเหตุผลประกอบคำสั่งดังกล่าวว่า อาคารสูงเกิน ๓ ชั้น ที่ไม่อยู่ริมทางสาธารณะจะต้องมีที่ว่างด้านหน้าอาคาร ไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าที่ดินซึ่งอยู่ใต้ทางด่วนเป็นทางสาธารณะ จึงกล่าวอ้างว่าอาคารที่ขออนุญาตเป็นอาคารที่อยู่ริมทางสาธารณะ เนื่องจากที่ดินด้านหน้าอาคารอยู่ติดกับที่ดินที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเวนคืนเพื่อที่จะก่อสร้างทางด่วนยกระดับสูงเหนือพื้นดิน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งที่ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณและแบบแปลน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานคร) ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในเรื่องคำสั่งกรุงเทพมหานครข้างต้น เป็นกรณีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีการฟ้องร้องข้อพิพาทเรื่องนี้เป็นคดีปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๒๒/๒๕๕๖

ศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยสรุปโดยสังเขปว่า ที่ดินใต้ทางด่วนอันอยู่ในความหมายของ “ทางพิเศษ” ตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างในด้านที่ติดกัน จึงไม่ใช่ “ทางสาธารณะ” ตามนัยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าตามแบบแปลนอาคารของผู้ฟ้องคดีมีเส้นรอบรูปภายนอกอาคารรวม ๙๑ เมตร ซึ่งจะต้องมีพื้นที่ต่อเนื่องกันยาว ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๖ ของความยาวเส้นรอบรูปภายนอกอาคาร คือ ๑๕.๑๖ เมตร แต่ปรากฏว่ามีพื้นที่ต่อเนื่องกันยาวเพียง ๘.๕๐ เมตร น้อยกว่าส่วนของความยาวเส้นรอบรูปภายนอกอาคารทั้งหมดอาคารที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้าง จึงไม่เป็นไปตามข้อ ๕๒ (๖) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔^๑

*บทความนี้ผ่านการตรวจพิจารณาจากกลุ่มบรรณาธิการงานวิชาการกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔)

^๑ ข้อ ๕๒ กำหนดว่า “อาคารแต่ละหลังหรือหน่วยต้องมีที่ว่างตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

๑)ล๑

๑)ล๑

(๖) อาคารพาณิชย์ โรงงานอุตสาหกรรม คลังสินค้า อาคารสาธารณะ อาคารสูงเกิน ๒ ชั้นหรือสูงเกิน ๘ เมตร ยกเว้นอาคารอยู่อาศัยสูงไม่เกิน ๓ ชั้น ที่ไม่อยู่ริมทางสาธารณะ ให้มีที่ว่างด้านหน้ากว้างไม่น้อยกว่า ๖ เมตร

๑)ล๑

๑)ล๑

อาคารตามวรรคหนึ่งถ้าสูงเกิน ๓ ชั้น ให้มีที่ว่างกว้างไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร

ที่ว่างตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องมีพื้นที่ต่อเนื่องกันยาวไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๖ ของความยาวเส้นรอบรูปภายนอกอาคารโดยอาคารรวมทั้งด้านข้างที่ต่อเชื่อมกับที่ว่างด้านหน้าอาคารด้วยก็ได้ และที่ว่างนี้ต้องต่อเชื่อมกับถนนภายในกว้างไม่น้อยกว่า ๖ เมตรออกสู่ทางสาธารณะได้ ถ้าหากเป็นถนนลอดใต้อาคาร ความสูงสุทธิของช่องลอดต้องไม่น้อยกว่า ๕ เมตร

ที่ว่างนี้อาจใช้ร่วมกับที่ว่างของอาคารอื่นได้

๑)ล๑

๑)ล๑”

อีกทั้งไม่ได้เข้าช้อยกเว้นให้ไม่ต้องมีที่ว่างตาม ข้อ ๕๓ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว คำสั่งของ กรุงเทพมหานคร ที่ให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลนฯ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานครที่ให้อุทธรณ์จึงชอบด้วย กฎหมายแล้ว อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟังขึ้น

บทวิเคราะห์/เสนอแนะ

ที่ดินซึ่งอยู่ในความหมายของ “ทางพิเศษ”^๒ ตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินที่ตั้งอาคารที่บุคคลใดขออนุญาตก่อสร้าง ไม่ใช่ “ทางสาธารณะ”^๓ ตามนัยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร การขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงต้องอยู่ในบังคับของ ข้อ ๕๒ (๖) ของข้อบัญญัติ- กรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ กล่าวคือ การก่อสร้างอาคารสูงเกิน ๓ ชั้น ที่ไม่อยู่ริม ทางสาธารณะนั้น จะต้องมียี่ว้างด้านหน้าอาคารไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร

กรณีดังกล่าวสามารถใช้เป็นแนวทางการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร โดยเจ้าหน้าที่ผู้มี อำนาจหน้าที่ในการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารควรศึกษาทำความเข้าใจกับคำนิยาม ตามความหมายของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การพิจารณาดำเนินการดังกล่าวเกิดความถูกต้องก่อนออก ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ซึ่งถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

^๒ พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ทางพิเศษ” หมายความว่า ทางหรือถนน ซึ่งจัดสร้างขึ้น หรือได้รับโอนหรือได้รับมอบไม่ว่าจะจัดสร้างขึ้นในระดับพื้นดิน เหนือหรือใต้พื้นดินหรือพื้นน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ และให้หมายความรวมถึงสะพาน อุโมงค์ เรือสำหรับขนส่งรถข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลง รถ ทางเท้า ที่จอดรถ เขตทาง ไหล่ทาง เขื่อนกันน้ำ ท่อหรือทางระบายน้ำ กำแพงกันดิน รั้วเขต หลักระยะ สัญญาณจราจร เครื่องหมายจราจร อาคาร หรือสิ่งอื่นใดที่จัดไว้ในเขตทางเพื่ออำนวยความสะดวก หรือเพื่อความปลอดภัยเกี่ยวกับงานทางพิเศษ

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ (๒) บัญญัติว่า “ทาง” หมายความว่า ทางเดินรถ ช่องเดินรถ ช่องเดินรถประจำทาง ไหล่ทาง ทางเท้า ทางข้าม ทางร่วมทางแยก ทางลาด ทางโค้ง สะพานและลานที่ประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางส่วนบุคคลที่เจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้ในการจราจรหรือที่เจ้าพนักงานจราจรได้ประกาศให้เป็น ทางตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยแต่ไม่รวมไปถึงทางรถไฟ

^๓ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๕ กำหนดบทนิยามศัพท์ไว้ ดังนี้

“ ฯลฯ ฯลฯ

(๒๕) “ทาง” หมายความว่า ทางตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกไม่ว่าในระดับพื้นดิน ใต้ดิน หรือเหนือพื้นดิน แต่ไม่รวมถึงทางรถไฟ

ฯลฯ ฯลฯ

(๓๑) “ทางสาธารณะ” หมายความว่า ที่ดินที่ประชาชนมีสิทธิใช้เป็นทางคมนาคมได้ ที่ไม่ใช่ทางส่วนบุคคล

ฯลฯ ฯลฯ ”

ข้อ ๕๓ กำหนดว่า “อาคารอยู่ริมทางสาธารณะที่ต้องมีที่ว่างตามข้อ ๕๒ (๓) และ ๕๒ (๖) ต้องมีลักษณะ ดังนี้

แนวอาคารด้านที่ประชิดติดริมทางสาธารณะ ต้องมีความยาวมากกว่า ๑ ใน ๘ ส่วนของความยาวเส้นรอบรูปภายนอก ของอาคาร ทั้งนี้ แนวอาคารด้านที่ประชิดติดทางสาธารณะต้องห่างทางสาธารณะไม่เกิน ๒๐ เมตร

กรณี ห้องแถว ตึกแถว ด้านหน้าอาคารทุกคูหาต้องประชิดติดริมทางสาธารณะ และมีแนวอาคารห่างจากทาง สาธารณะไม่เกิน ๒๐ เมตร”