

บันทึก

เรื่อง การประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง
ในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๔๗๖

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๔๐๓/๘๐๗ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๑๐ แจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหากฎหมายเกี่ยวแก่การควบคุมการก่อสร้างอาคารในที่ต่างๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงขอหารือ เพื่อจะได้ถือปฏิบัติให้ถูกต้อง ในปัญหาดังต่อไปนี้

๑. ถ้าที่ได้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว เมื่อเกิดเพลิงไหม้ขึ้นจะประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยเฉพาะบริเวณนั้นอีกได้หรือไม่

๒. ถ้าได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๔๗๖ ตามข้อ ๑ แล้ว อำนาจการอนุญาตก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้นั้นจะตกอยู่แก่ผู้ใด

๓. ในกรณีที่ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๔๗๖ อยู่ก่อน ต่อมาภายหลังมีการประกาศเขตเทศบาล และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๕ ตลอดเขตเทศบาลโดยกลุ่มบริเวณเพลิงไหม้นั้น อำนาจการอนุญาตก่อสร้างอาคารเฉพาะในเขตเพลิงไหม้จะตกอยู่แก่ผู้ใด

๔. ในกรณีที่ได้มีการเขียนแนวการตัดหรือขยายถนนใหม่ ตลอดจนกำหนดบริเวณที่เว้นว่างเช่นที่ริมทางน้ำสาธารณะ เพื่อป้องกันการรुकล้ำ หรือการแออัดเป็นต้น ไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ด้วยเช่นนี้อธิบดีกรมโยธาเทศบาลจะมีอำนาจอนุญาตการก่อสร้างให้เป็นไปตามนั้นได้หรือไม่

ทั้งนี้ เพื่อกระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการต่อไป ณ บริเวณเขตเพลิงไหม้ที่อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี ซึ่งได้เกิดเพลิงไหม้เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๐๙ ด้วยนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (นางปรียา ฉิมโฉม) และได้พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตลอดแล้วเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติสองฉบับนี้จะทับหรือก้ำก่ายซึ่งกันและกันบ้างก็ไม่ทั้งหมด และเป็นเฉพาะท้องที่บางแห่งเท่านั้น และทั้งอาจจะไม่ก้ำก่ายหรือทับกันเลยก็ได้ เช่นเกิดเพลิงไหม้ในท้องที่ที่ยังไม่ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๕ หรือในท้องที่ที่ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้วแต่ไม่ได้เกิดเพลิงไหม้เป็นต้น ฉะนั้น จะว่าพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ออกใช้ทีหลังลบล้างพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๔๗๖ เพราะบทบัญญัติมีบัญญัติไว้แล้วหรือขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร ตาม

ที่ว่าไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร มาตรา ๓ ก็ยังไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องก้าวก่ายกันแต่เฉพาะท้องที่บางแห่ง อนึ่ง พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะกรณีเพลิงไหม้ ส่วนพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๙ เป็นกฎหมายทั่วไป คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าในเขตเพลิงไหม้ที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาแล้ว และเป็นท้องที่อยู่ในเขตที่ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารด้วย ผู้ก่อสร้างจะต้องปฏิบัติตามทั้งสองพระราชบัญญัติ คือ ขออนุญาตทำการก่อสร้างต่อกรมโยธาเทศบาล และขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นด้วย ตัวอย่างในเรื่องทำนองนี้ก็มีอยู่ เช่น เรื่องโรงงานอุตสาหกรรม การตั้งโรงงานในท้องที่ที่ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๒ และประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๙ ด้วยนั้นก็ต้องขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๒ การปลูกสร้างอาคารก็จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๙ เป็นต้น

ความยากลำบากอันเกิดจากมีสองพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าแก้ได้โดยทางปฏิบัติ กล่าวคือในกรณีเช่นว่า ถ้ากรมโยธาเทศบาลจะมุ่งพิจารณาแต่ในเรื่องแผนผังและเขตถนน ส่วนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะพิจารณาในทางตัวอาคาร การปฏิบัติทั้งสองหน่วยก็จะควบคู่กันไปและรวมกันได้ ไม่นำมาซึ่งความลำบากแก่ผู้จะก่อสร้าง

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อกฎหมายทับกันเช่นนี้ก็ชอบที่จะดำริและแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

สำหรับข้อถามของกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการกฤษฎีกาขอตอบ ดังนี้

๑. ที่ได้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๙ แล้ว เมื่อเกิดเพลิงไหม้ขึ้นจะประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยเฉพาะในบริเวณนั้นอีกก็ย่อมกระทำได้

๒. ถ้าได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๔๗๖ ดังกรณีที่กำลังอ้างต่อนั้น อำนาจการอนุญาตก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ย่อมตกอยู่แก่ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายทั้งสองฉบับนั้นให้ไว้ กล่าวคือ การปลูกสร้างขึ้นใหม่ล้วนหรือการปลูกสร้างต่อเติมของเก่าที่เพลิงไหม้ภายในเขตเพลิงไหม้ก็ต้องได้รับอนุญาตจากกรมโยธาเทศบาลตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๔๗๖ และถ้าเป็นการปลูกสร้างอาคารก็ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๙ ด้วย

๓. ในกรณีที่ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๔๗๖ อยู่ก่อน ต่อมาภายหลังมีการประกาศเขตเทศบาลและได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๙ ตลอดเขตเทศบาลโดยคลุมบริเวณเพลิงไหม้นั้น อำนาจอนุญาตก่อสร้างอาคารเฉพาะในเขตเพลิงไหม้ย่อมตกอยู่แก่กรมโยธาเทศบาลตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๔๗๖ และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๙ ทั้งนี้ โดยอาศัยเหตุผล

ดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว

๔. ในกรณีที่ได้มีการเขียนแนวการตัดหรือขยายถนนใหม่ตลอดจนกำหนดบริเวณที่เว้นว่าง เช่นที่ริมทางน้ำสาธารณะเพื่อป้องกันการรुकล้ำ หรือการอัดแอเป็นต้น ไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ ด้วยเช่นนี้ ถ้าเป็นการเขียนแนวการตัดหรือขยายถนนใหม่แล้ว อธิบดีกรมโยธาเทศบาลย่อมมีอำนาจที่จะอนุญาตก่อสร้างให้เป็นไปตามนั้นได้ ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. ๒๕๗๖ แต่การกำหนดบริเวณเว้นว่าง เช่นที่ริมทางน้ำสาธารณะเพื่อป้องกันการรुकล้ำหรือแอดั้นั้น อธิบดีกรมโยธาเทศบาลจะกำหนดเช่นนั้นไม่ได้ เพราะไม่มีกฎหมายใดที่ให้อำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๑๐