

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุม
การก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖
(กรณีบริเวณเขตเพลิงไหม้ที่ตำบลโกรกพระ อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๔๐๓/๑๙๑๖ ลงวันที่ ๒๙
ธันวาคม ๒๕๑๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา
ปัญหาข้อกฎหมายตามความประสงค์ของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการประกาศพระราช
กฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ดังมี
ข้อเท็จจริงดังนี้ คือ จังหวัดนครสวรรค์ได้มีหนังสือถึงกรมโยธาเทศบาล ขอให้พิจารณาอนุญาตให้
ปลูกสร้างอาคารสามชั้น ซึ่งอยู่ในบริเวณที่ห้ามก่อสร้างตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้
พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้
ที่ตำบลโกรกพระ อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งเกิดเพลิงไหม้เมื่อวันที่ ๒๔
พฤศจิกายน ๒๕๐๘ และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๙ ใน
การนี้ กรมโยธาเทศบาลได้ไปสำรวจท้องที่บริเวณห้ามปลูกสร้างดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ในปัจจุบัน
พื้นที่บริเวณนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก คือเป็นลำคลองที่ตื้นเขินไปแล้วหมดความจำเป็น
ที่จะต้องใช้ในการสัญจร ซึ่งสภาพเป็นที่ราบต่ำไปเสียแล้ว จึงน่าจะอนุญาตให้ทำการก่อสร้าง
ได้ แต่ยังมีปัญหาข้อกฎหมายเนื่องจากแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุม
การก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ดังกล่าวห้ามทำการก่อสร้างไว้ กรมโยธาเทศบาลจึงเสนอ
กระทรวงมหาดไทยให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

(๑) เมื่อได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง
ในเขตเพลิงไหม้แล้ว ภายหลังจะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตห้ามปลูกสร้างหรือแนวถนนที่
ขยายหรือตัดใหม่ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่ ถ้าหากทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้
จะต้องดำเนินการอย่างไร

(๒) ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างใน
เขตเพลิงไหม้ จะกำหนดแนวถนนโดยตัดขึ้นใหม่และจะกันบริเวณแนวถนนไว้โดยห้ามมิให้
ก่อสร้างได้หรือไม่ ถ้าได้กำหนดแนวถนนไว้แล้ว เมื่อจะดำเนินการก่อสร้างถนนแต่เจ้าของที่ดินไม่
ยินยอมยกที่ดินให้ จะต้องออกกฎหมายเวนคืนที่ดินบริเวณดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหา
ดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่าตามมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุม

^๑ มาตรา ๓ เมื่อเกิดเพลิงไหม้ ณ ที่ใด และรัฐบาลเห็นสมควรให้มีการควบคุมการก่อสร้าง

การก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ เมื่อได้เกิดเพลิงไหม้ขึ้น ณ ที่ใด และรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรให้มีการควบคุมการก่อสร้างในบริเวณนั้นก็จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณนั้น ซึ่งจะต้องกระทำภายใน ๙๐ วันนับแต่วันเกิดเพลิงไหม้ มิฉะนั้น พระราชกฤษฎีกานั้นเป็นโมฆะ และเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ห้ามมิให้บุคคลใดทำการปลูกสร้างภายในเขตเพลิงไหม้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกรมโยธาเทศบาล

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การห้ามทำการปลูกสร้างภายในเขตเพลิงไหม้มีลักษณะที่มีใช้เป็นการห้ามเด็ดขาดโดยให้เป็นดุลพินิจของกรมโยธาเทศบาลที่จะพิจารณาอนุญาตให้ทำการปลูกสร้างได้ สำหรับในปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นปรากฏว่า

ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลโกรกพระ อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้กำหนดเขตห้ามปลูกสร้างขึ้นไว้ภายในแนวเขตเพลิงไหม้อีกชั้นหนึ่งด้วย ซึ่งตามกฎหมายเขตห้ามปลูกสร้างดังกล่าวย่อมไม่มีผลผูกพันแต่อย่างใด เพราะได้กำหนดขึ้นนอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ความจริงแล้วเขตห้ามปลูกสร้างที่กำหนดขึ้นนั้น คือเขตเพลิงไหม้นั่นเอง

ดังนั้น ตามปัญหาใน (๑) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตห้ามปลูกสร้างจึงไม่อาจกระทำได้ เพราะเท่ากับเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวเขตเพลิงไหม้ ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ ณ บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้นั้นภายใน ๙๐ วันนับแต่วันเกิดเพลิงไหม้ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวได้ล่วงพ้นไปแล้ว

ส่วนปัญหาใน (๒) นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การกำหนดแนวถนนหรือการกั้นแนวถนนภายในเขตเพลิงไหม้โดยห้ามทำการปลูกสร้างแม้จะได้กำหนดไว้ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ก็ดี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวถนนที่ขยายหรือตัดใหม่ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาตามปัญหา (๑) ก็ดี ย่อมทำได้ แต่ไม่มีผลผูกพัน เพราะกฎหมายแม่บทไม่ได้ให้อำนาจไว้ การกำหนดหรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเช่นนั้นเป็นแต่เพียงการแสดงเจตนาของทางราชการที่จะทำการตัดหรือขยายถนนตามแนวที่ได้กำหนดขึ้นเท่านั้นเอง สำหรับปัญหาที่ว่าถ้าได้กำหนดแนวถนนไว้แล้ว เมื่อจะดำเนินการก่อสร้างถนนแต่เจ้าของที่ดินไม่ยินยอมยกที่ดินให้ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า หากเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมขายที่ดินให้ด้วยแล้ว การดำเนินการก่อสร้างถนนนั้นไม่อาจจะกระทำ

ในบริเวณนั้น ก็ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ได้ทุกมาตรา โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกานั้น ให้มีแผนที่ต่อท้ายแสดงเขตเพลิงไหม้ไว้ด้วย

มาตรา ๕ พระราชกฤษฎีกานั้น ถ้าได้ประกาศใช้ ณ ที่ใดภายหลังเก้าสิบวันนับแต่วันเกิดเพลิงไหม้ ณ ที่นั้น ท่านว่าเป็นโมฆะ

มาตรา ๖ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการปลูกสร้างขึ้น ภายในเขตเพลิงไหม้ เว้นไว้แต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกรมโยธาเทศบาล

ได้ นอกจากจะได้ดำเนินการออกกฎหมายเวนคืนที่ดินดังกล่าวเสียก่อน

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๑๓