

บันทึก

เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒
(การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙
แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒)

กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๘๑๑/๔๓๐๕ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการประชุมคณะกรรมการควบคุมอาคารเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๒๕ คณะกรรมการควบคุมอาคารได้พิจารณาเห็นว่า การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น มาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร คณะกรรมการควบคุมอาคารยังไม่สามารถหาข้อยุติที่ถูกต้องเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่างๆ ตามมาตรา ๘ ได้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘” นั้น ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเสียก่อน เช่นเดียวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๑๐ หรือไม่ คณะกรรมการควบคุมอาคารจึงขอให้กรมโยธาธิการหารือข้อกฎหมายนี้จากคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้วมีความเห็นดังนี้

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้แยกกรณีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้เป็น ๒ กรณี คือ

กรณีตามมาตรา ๙ ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่างๆ ตามมาตรา ๘ ได้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘”

กรณีตามมาตรา ๑๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษ เฉพาะท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด ขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี”

เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้วางหลักไว้ในมาตรา ๙ ว่า ราชการส่วนท้องถิ่นมี

อำนาจข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่างๆ ตามมาตรา ๘ ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘^๑ แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ในมาตรา ๑๐ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเสียก่อน ความในตอนต้นมาตรา ๙ ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐” นั้น เพียงแต่เน้นว่ามาตรา ๙ ซึ่งเป็นบทหลักนั้นมีข้อยกเว้นอยู่ในมาตรา ๑๐ เท่านั้น มิได้หมายความว่า การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ จะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๑๐ แต่อย่างใด เพราะถ้าเป็นเช่นนั้น กฎหมายก็คงจะไม่บัญญัติแยกไว้คนละมาตรา

การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ (๒)^๒ ให้คณะกรรมการ

^๑ มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(๑) ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร

(๒) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะและคุณสมบัติของวัสดุที่

ใช้

(๓) การรับน้ำหนัก ความต้านทานและความคงทนของอาคารหรือพื้นดินที่รองรับอาคาร

(๔) แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการประปา ไฟฟ้า ก๊าซ และการป้องกันอัคคีภัย

(๕) แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม

(๖) ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและ

สิ่งปฏิกูล

(๗) ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ช่องที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร

(๘) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับ

ถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะ

(๙) พื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กับริด และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นดังกล่าว

(๑๐) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

ชนิดใดหรือประเภทใด

(๑๑) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายใช้หรือ

เปลี่ยนการใช้อาคาร

(๑๒) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต

การออกใบรับรอง และการออกใบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘

(๒) ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐

(๓) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการออกข้อปฏิบัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ หรือ มาตรา ๑๐ จะหมายความว่า การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารด้วยหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า มาตรา ๑๘ เพียงแต่บัญญัติว่า คณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจหน้าที่อะไรบ้างตามพระราชบัญญัตินี้ ส่วนวิธีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยการนั้น กล่าวคือการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องต่างๆ ตามมาตรา ๘ ได้โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร ส่วนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น มาตรา ๑๐ บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเสียก่อน โดยที่ มาตรา ๙ มิได้บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นต้องทำเช่นนั้นด้วย ทั้งนี้ เป็นเพราะว่าในกรณีตาม มาตรา ๑๐ นั้น ราชการส่วนท้องถิ่นประสงค์จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับที่กำหนดใน กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ซึ่งได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการควบคุมอาคารไว้แล้ว จึง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีอีกครั้ง หนึ่ง ส่วนกรณีตามมาตรา ๙ นั้น ราชการส่วนท้องถิ่นเพียงแต่ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่อง ต่างๆ ตามมาตรา ๘ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ซึ่งคณะกรรมการ ควบคุมอาคารได้ให้คำแนะนำไว้แล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นจึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการควบคุมอาคารอีก แต่ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นเห็นว่าเพื่อความรอบคอบ สมควรเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารก่อน คณะกรรมการควบคุม อาคารย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะพิจารณาได้ตามมาตรา ๑๘ (๒)

ดังนั้น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ จึงไม่จำเป็นต้องได้รับความ เห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕