

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการตีความตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

(อำนาจของกรุงเทพมหานคร ในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร)

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๒๐๓/๒๕๐๘ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้ตีความในปัญหาของกระทรวงมหาดไทยว่า กรุงเทพมหานครมีอำนาจหรือไม่ที่จะตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อบังคับให้เอกชนที่สร้างถนนในที่ดินของตนต้องสร้างท่อระบายน้ำด้วยและจะมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน ทั้งนี้ เพราะปรากฏว่า ในการสร้างถนนของเอกชนบางราย ผู้สร้างถนนไม่สร้างท่อระบายน้ำด้วย อันเป็นเหตุให้เกิดน้ำโสโครกสกปรก และน้ำท่วม สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงและที่ใช้ถนนในการพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการวิสามัญกฎหมายประจำสภากรุงเทพมหานครมีความเห็นแย้งกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจกรุงเทพมหานครตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครบังคับเช่นนั้นได้ การบังคับให้เอกชนต้องสร้างท่อระบายน้ำในที่ดินของเขาเป็นการลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินเอกชน อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนได้ ตามมาตรา ๖๖ (๒) (๓) และ (๔) ประกอบกับมาตรา ๖๗ (๑) และมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมด้วยบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การตรากฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น เว้นแต่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาจะมีบทบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือราชการส่วนท้องถิ่นตรากฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และข้อบัญญัติของสภาท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ ดังนั้น อำนาจของกรุงเทพมหานครในอันที่จะตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจึงต้องอาศัยกฎหมายใด ๆ ที่ระบุให้อำนาจเช่นนั้น และกฎหมายที่ให้อำนาจกรุงเทพมหานครตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้ก็คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๗^๑ ซึ่งระบุไว้สอง

^๑ มาตรา ๖๗ ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร คือ ปฏิบัติการตามมาตรา ๖๖ (๒) (๓) และ (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล ในกรณีเช่นว่านี้ กรุงเทพมหานครย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ในฐานะเป็นผู้จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำสาธารณะ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดำเนินกิจการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจกรุงเทพมหานครในอันที่จะบังคับให้เอกชนกระทำการดังกล่าวในที่ดินของตนเอง นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่อันจะพึงมีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งใด และในเรื่องนี้ก็ไม่มีความหมายอื่นที่บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจเช่นนั้นโดยตรง ดังนั้น กรุงเทพมหานครจะตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เพื่อบังคับให้เอกชนที่สร้างถนนในที่ดินของตนสร้างทางระบายน้ำด้วยไม่ได้ เพราะเป็นการเกินอำนาจตามมาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

กรณีที่สอง เป็นการตราข้อบัญญัติตามที่กฎหมายอื่นให้อำนาจในการตราข้อบัญญัติได้ กฎหมายอื่นที่ให้อำนาจเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งตามมาตรา ๑๕^๓ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้เทศบาลออกเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ และตาม (๖)^๔ ของมาตรา ๑๕ เทศบาลก็มีอำนาจตราเทศบัญญัติกำหนดวิธีระบายน้ำและการสุขาภิบาลของ

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติได้

การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร จะกระทำได้อีกแต่โดยตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

^๒ มาตรา ๖๖ นอกจากอำนาจหน้าที่อันจะพึงมีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ที่อ้างถึงกรุงเทพมหานครตามความในมาตรา ๔ แล้ว ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(๓) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๔) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง หรืออนุมัติให้เทศบาลออกเทศบัญญัติ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และโดยเฉพาะเพื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๑๕

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) กำหนดวิธีการระบายน้ำ และการสุขาภิบาลของอาคาร เพื่อนามัยหรือสาธารณสุข

ฯลฯ

ฯลฯ

อาคารเพื่อบุคคลหรือสาธารณูปโภคอยู่แล้ว แต่ปัจจุบันนี้คำว่า “อาคาร” ตามมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร ฯลฯ ยังไม่คลุมถึงถนนที่เอกชนสร้างขึ้น แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดให้ถนนดังกล่าวนี้เป็นอาคารได้โดยอาศัยมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อถนนดังกล่าวเป็นอาคารแล้ว การปลูกสร้างก็ต้องขออนุญาตและต้องมีทอระบายน้ำตามเทศบัญญัติ (สำหรับกรณีของกรุงเทพมหานคร เทศบัญญัติก็คือข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามนัยมาตรา ๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘)

อนึ่ง การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดให้ถนนในที่ดินเอกชนเป็นอาคาร การพิจารณากำหนดชนิดของถนนเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๑๙

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“อาคาร” หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นใดซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ รวมทั้งอัฒจันทร์ หรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นที่ชุมนุมของประชาชนไม่ว่าในร่มหรือกลางแจ้ง และโดยเฉพาะในที่ซึ่งติดต่อกับทางสาธารณะนั้นให้หมายความถึงสะพานอุโมงค์ ท่อหรือรางระบายน้ำเพื่อการสุขาภิบาล รั้วหรือกำแพงกับทั้งประตู รั้วหรือกำแพงนั้น ป้ายโฆษณาอันติดไว้อย่างถาวร ซึ่งมีขนาดเกินหนึ่งตารางเมตร หรือป้ายโฆษณาอันติดไว้ซึ่งมีน้ำหนักเกินยี่สิบกิโลกรัม อยู่เหนือคานเรือ เชื้อนทำน้ำ หรือทำจุดเรือด้วย อนึ่ง คำว่า “อาคาร” นี้ให้รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งรัฐมนตรีจะกำหนดตามความในมาตรา ๕ อีกด้วย

^๖ มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดว่า สิ่งปลูกสร้างอย่างใดเป็นอาคารตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๗ มาตรา ๔ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งใดอ้างถึงกรุงเทพมหานคร เขต แขวง จังหวัด อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึงกรุงเทพมหานคร เขตหรือแขวง ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้