

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒
(กรณีการปลูกสร้างอาคารของการเคหะแห่งชาติ)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๑๘๐๐/๑๒๔๘ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากการเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทยว่า เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร ได้ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการเคหะแห่งชาติ กรณีการเคหะแห่งชาติปลูกสร้างอาคารโครงการเคหะชุมชนบางบัวโดยไม่ได้รับอนุญาต การเคหะแห่งชาติได้มีบันทึก ที่ มท.๑๘๐๐/๒๐๓๓ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๕ ขอให้กระทรวงมหาดไทยไต่ถามกรณีพิพาทดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงแต่งตั้งที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวกับผู้แทนกรุงเทพมหานครและผู้แทนการเคหะแห่งชาติ ที่ประชุมได้พิจารณาถึงปัญหาต่างๆ และสาเหตุที่การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาตจากกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารการเคหะแห่งชาติได้ชี้แจงว่า เมื่อการเคหะแห่งชาติได้รับโอนงานมาจากสำนักงานอาคารสงเคราะห์และกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งถือว่าอาคารที่ปลูกสร้างเป็นอาคารของทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารที่ใช้อยู่ในขณะนั้น การเคหะแห่งชาติจึงมีความเห็นโดยสุจริตว่าไม่ต้องขออนุญาต เพียงส่งแบบแปลนให้กรุงเทพมหานครทราบเท่านั้น ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ ไม่มีบทบัญญัติให้ยกเว้นอาคารที่การเคหะแห่งชาติสร้างขึ้น แต่ตามกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติ คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ เป็นกฎหมายพิเศษให้อำนาจการเคหะแห่งชาติที่จะทำการก่อสร้างอาคาร เพื่อแก้ไขความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางและความปลอดภัยเป็นสำคัญซึ่งอาจต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กรุงเทพมหานครกำหนดความต้องการในด้านอื่นๆ ด้วย หากการเคหะแห่งชาติจะต้องได้รับอนุญาตจากกรุงเทพมหานครก่อนจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของเคหะแห่งชาติ และอาจทำให้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ อันเป็นกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติซึ่งออกมาเพื่อแก้ปัญหาความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยไม่มีผลในที่สุดที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาปัญหากฎหมาย ๒ ประการ คือ

๑. การเคหะแห่งชาติจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

๒. หากการเคหะแห่งชาติต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว จะออกกฎกระทรวงยกเว้นตามมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้หรือไม่

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหากฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานครและการเคหะแห่งชาติ) แล้วมีความเห็นดังนี้

ปัญหาประการที่หนึ่งที่ว่า การเคหะแห่งชาติจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติ คือ การจัดระบบงานเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารสงเคราะห์เพื่อให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางมีที่อยู่อาศัย^๒ ส่วนเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร คือ การควบคุมอาคารในด้านเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม

^๑ มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเกี่ยวกับอาคาร ดังต่อไปนี้

- (๑) อาคารของกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
- (๒) อาคารของราชการส่วนท้องถิ่น ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
- (๓) อาคารขององค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ที่ใช้ในกิจการขององค์การหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์

(๔) โบราณสถาน วัดวาอาราม หรืออาคารต่างๆ ที่ใช้เพื่อการศาสนาซึ่งมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างไว้แล้วโดยเฉพาะ

(๕) อาคารที่ทำการขององค์การระหว่างประเทศ หรืออาคารที่ทำการของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ

(๖) อาคารที่ทำการสถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศ

(๗) อาคารชั่วคราวเพื่อใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างอาคารถาวร หรืออาคารเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวที่มีกำหนดเวลาการรื้อถอน

^๒ โดยที่คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันประชาชนผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางจำนวนมากยังขาดแคลนที่อยู่อาศัย และแม้ว่าจะมีหน่วยงานของทางราชการ องค์การของรัฐ และของเอกชนหลายแห่งได้ดำเนินการช่วยเหลือให้มีอาคารสำหรับอยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นอยู่แล้วก็ตาม แต่การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปในลักษณะเอกเทศ ขาดการร่วมมือและประสานงานกันอย่างจริงจัง ทำให้นโยบายของรัฐในอันที่จะช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ฉะนั้นเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวให้สัมฤทธิ์ผลโดยเร็วสมควรจัดระบบงานเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารสงเคราะห์เสียใหม่ โดยรวมหน่วยงานเกี่ยวกับการเคหะหรืออาคารสงเคราะห์ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในรูปต่างๆ ให้เป็นหน่วยงานเดียวกันซึ่งจะเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร^๓ เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับมีความมุ่งหมายและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแตกต่างกัน แต่มิได้ขัดหรือแย้งกัน จึงไม่ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติวรรคสองของข้อ ๑^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ สำหรับปัญหาที่ว่า การเคหะแห่งชาติจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ หรือไม่ นั้น โดยที่บทบัญญัติที่ยกเว้นมิใช่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับแก่อาคารบางชนิดหรือประเภทนั้นได้มีกำหนดไว้ในมาตรา ๖^๕ กล่าวคือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มิใช่บังคับแก่พระที่นั่งหรือพระราชวัง ส่วนมาตรา ๗^๖ เป็นแต่เพียงบทบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวการเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นองค์การของรัฐจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ด้วย

ส่วนปัญหาประการที่สองที่ว่า ถ้าการเคหะแห่งชาติต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว จะออกกฎกระทรวงยกเว้นตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้หรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า มาตรา ๗ (๓) มีความมุ่งหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงยกเว้น ผ่อนผันหรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เฉพาะอาคารที่เป็นสำนักงานหรือที่ทำการขององค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและใช้ในกิจการขององค์การหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์เท่านั้น แต่อาคารที่การเคหะแห่งชาติปลูกสร้างตามปัญหาที่หารือเป็นอาคารที่ปลูกสร้างขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติตามข้อ ๓^๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไข

^๓ หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ และพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้ประกาศใช้มานานแล้ว แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกันอยู่ตลอดมา แต่ปัจจุบันบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าและขยายตัวมากขึ้น ฉะนั้นเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้เสียใหม่ และสมควรรวมกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเข้าเป็นฉบับเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๔ ข้อ ๑

ฯลฯ

ฯลฯ

บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แทน

^๕ มาตรา ๖ พระราชบัญญัตินี้มิใช่บังคับแก่พระที่นั่งหรือพระราชวัง

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๗ ข้อ ๓ ให้จัดตั้งการเคหะขึ้นเรียกว่า “การเคหะแห่งชาติ” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีซึ่งเคหะเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

เพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้อาคารดังกล่าวการเคหะแห่งชาติจะเป็นผู้ดำเนินการปลูกสร้างก็ตาม แต่อาคารเหล่านั้นก็มีใช้อาคารที่ใช้ในกิจการของการเคหะแห่งชาติหรือเพื่อสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแก่อาคารที่การเคหะแห่งชาติปลูกสร้างขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๒๖