

บันทึก

เรื่อง หรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับประกาศกระทรวงมหาดไทยและข้อบัญญัติ

กรุงเทพมหานครซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท.๐๒๐๑/๑๐๕๕๑ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เดิมกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่แขวงถนนนครไชยศรี แขวงวชิรพยาบาล แขวงดุสิต แขวงสวนจิตรลดา แขวงสี่แยกมหานาค เขตดุสิต แขวงทุ่งพญาไท แขวงสามเสนใน เขตพญาไท แขวงวัดโสมนัส เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และแขวงวัดสามพระยา แขวงบางขุนพรหม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๕ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ และต่อมากรุงเทพมหานครก็ได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทฯ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ในท้องที่ดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ได้ออกไปก่อนแล้ว นั้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๔

แต่เนื่องจากโรงพยาบาลรามาธิบดีได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณายกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เพื่อให้โรงพยาบาลรามาธิบดีสามารถก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารของโรงพยาบาลได้ ซึ่งในหลักการกระทรวงมหาดไทยเห็นความจำเป็นที่จะต้องผ่อนผันให้แก่โรงพยาบาลรามาธิบดีหรือสถานพยาบาลของทางราชการในทำนองเดียวกัน เพราะจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม แต่ยั้งติดขัดในเรื่องวิธีการดำเนินการทางกฎหมายซึ่งยังมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองทาง คือ ทางแรกเห็นว่า ควรดำเนินการโดยแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ฉบับวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ไปได้เลย โดยถือว่าประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๕ ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยปริยาย กับทางที่สองเห็นว่า ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับ จึงต้องแก้ไขประกาศกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน แล้วจึงแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกัน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยจึงใคร่ขอหารือในประเด็นต่างๆ ดังนี้

๑. ตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีอำนาจออกประกาศกระทรวงห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติ

ท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ นั้น กรณีการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นการถูกต้องแล้วหรือไม่ และจะต้องออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวอีกหรือไม่

๒. หากการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เป็นการถูกต้องแล้ว จะถือว่าประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๕ ซึ่งออกไปก่อนเป็นการชั่วคราวนั้น ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยปริยายหรือไม่ หากยังไม่ถือว่ายกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะมีอายุหนึ่งปี หรือเป็นการถาวรตลอดไป และในกรณีที่ประกาศต้องถูกยกเลิก ข้อบัญญัติดังกล่าวจะยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป หรือจะต้องยกเลิกไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวด้วย

๓. กรณีของโรงพยาบาลรามารักษาตามข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยรวดเร็ว ไม่สามารถดำเนินการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ และมาตรา ๙ ได้ เพราะการออกกฎกระทรวงดังกล่าวต้องเป็นไปตามขั้นตอนและใช้เวลาตามสมควร ดังนั้นจะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยแก้ไขประกาศหรือข้อบัญญัติดังกล่าวได้หรือไม่ และการแก้ไขในกรณีนี้จะมีอายุการใช้บังคับเพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาประการแรก เห็นว่า ปัญหาในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยมีความเห็น^๑ ไว้แล้วเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ ว่า ในกรณีที่ได้มีการดำเนินการตามมาตรา ๑๓^๒ ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นใช้บังคับได้โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๘^๓ เสียก่อนแต่อย่างใด ดังนั้น

^๑ บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง อำนาจในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒

^๒ มาตรา ๑๓ ในกรณีที่สมควรห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใด แต่ยังไม่มียกเว้นหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐) ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ

ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

^๓ มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

เมื่อปรากฏว่าหลังจากที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารฯ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๒๕ แล้ว กรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ ใช้บังคับต่อมา เช่นนี้ จึงเป็นการถูกต้องแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎกระทรวงที่มีข้อความเป็นเช่นเดียวกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ได้ออกไปแล้วนั้นอีก

ปัญหาประการที่สอง เห็นว่า เนื่องจากวรรคสองของมาตรา ๑๓ ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งแล้วว่า ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๑๓ นี้จะถือว่าเป็นอันยกเลิกต่อเมื่อไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับเท่านั้น ฉะนั้น หากได้มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว การบังคับใช้จะต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ส่วนประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวที่ออกมาบังคับใช้ระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นย่อมจะหมดสภาพการบังคับใช้ชั่วคราวไป

ปัญหาประการที่สาม เห็นว่า การแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ เพื่อไม่ให้รวมถึงอาคารของโรงพยาบาลรามาริบัติ และสถานพยาบาลอื่นของทางราชการในบริเวณที่กำหนดเป็นบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารฯ นั้น เป็นเพียงการแก้ไขเพื่ออธิบายความหมายของคำว่า “สถานพยาบาล” ตามที่ระบุไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้ชัดเจนว่าเป็นสถานพยาบาลประเภทใดบ้าง จึงย่อมกระทำได้

-
- (๑) ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร
- (๒) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะและคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้
- (๓) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคาร หรือพื้นดินที่รองรับอาคาร
- (๔) แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบประปา ไฟฟ้า ก๊าซ และการป้องกันอัคคีภัย
- (๕) แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม
- (๖) ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๗) ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ช่องที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร
- (๘) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคาร หรือเขตที่ดินของผู้อื่นหรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะ
- (๙) พื้นหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กับลร และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นดังกล่าว
- (๑๐) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด
- (๑๑) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนเคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร
- (๑๒) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาตการต่ออายุใบอนุญาต การออกใบรับรอง และการออกใบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๖