

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครตามความในมาตรา ๙
แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

กรุงเทพมหานครมีหนังสือ ที่ กทม.๐๓๐๔/๑๐๘๘๓ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรุงเทพมหานครได้พิจารณาถึงอำนาจในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว มีข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายดังนี้

๑. ตามที่มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๘ ได้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘” นั้น กรุงเทพมหานครขอหารือว่า ในกรณีที่ไม่มีกฎกระทรวงออกมาตามความในมาตรา ๘ ราชการส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามความในมาตรา ๙ ได้หรือไม่ เพียงใด

๒. ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ไปแล้ว โดยยังไม่มีกฎกระทรวงออกมาตามความในมาตรา ๘ ต่อมาได้มีกฎกระทรวงออกมาตามความในมาตรา ๘ ซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติของราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้ออกไปก่อนแล้ว กรณีเช่นนี้ ข้อบัญญัติของราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับได้หรือไม่

กรุงเทพมหานครจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาตามข้อหารือดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานครและกรมโยธาธิการ) แล้ว มีความเห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๘^๑ แห่ง

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

- (๑) ลักษณะ แบบ รูปทรง เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร
(๒) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนตลอดจนลักษณะคุณสมบัติของวัสดุที่ใช้
(๓) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคารหรือพื้นดินที่รองรับอาคาร
(๔) แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการประปา ไฟฟ้า ก๊าซ และการป้องกันอัคคีภัย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดของเรื่องต่างๆ ตามที่มาตรา ๘ ระบุไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้บังเกิดความสมบูรณ์ในการใช้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ นี้ ก็เป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดที่จะใช้บังคับสำหรับการควบคุมอาคารโดยทั่วไป ซึ่งการที่จะนำรายละเอียดตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในเรื่องใดไปใช้บังคับเพื่อให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต่อไป นั้นมาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดเรื่องต่างๆ ตามมาตรา ๘ ได้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาตรา ๑๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติถึงกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นประสงค์จะออกข้อบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ แล้ว ก็อาจจะทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี มาพิจารณาประกอบด้วยแล้ว ย่อมจะเป็นเหตุผลที่สนับสนุนให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะกระทำได้อีกเมื่อได้มีกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นใช้บังคับแล้วเท่านั้น โดยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ตราขึ้นโดยอาศัยมาตรา ๙ จะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ด้วย

อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อเท็จจริงตามปัญหาที่หารือนี้ผู้แทนกรุงเทพมหานครได้

(๕) แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม

(๖) ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(๗) ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ช่องที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร

(๘) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่นหรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะ

(๙) พื้นหรือสิ่งก่อสร้างขึ้น เพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กั๊บลร และทางเข้าออกของรถสำหรับอาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นดังกล่าว

(๑๐) บริเวณห้ามก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด

(๑๑) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

(๑๒) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบรับรอง และการออกใบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่างๆ ตามมาตรา ๘ ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘

^๓ มาตรา ๑๐ ในกรณีมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด ขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

ชี้แจงว่า เป็นปัญหาสืบเนื่องจากการที่กรุงเทพมหานครมีความจำเป็นที่จะต้องออกข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยน การใช้อาคาร ตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเนื่องจากใน กรณีนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงตามความในมาตรา ๘ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้น ใช้บังคับ กรุงเทพมหานครจึงมีความสงสัยว่าในกรณีเช่นนี้กรุงเทพมหานครจะออกข้อบัญญัติได้ หรือไม่ เพียงใด ในปัญหาดังกล่าวนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารตามนัยมาตรา ๘ (๑๐) นั้น หากมีความจำเป็นและสมควรแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๑๓^๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้สามารถ ดำเนินการไปก่อนที่จะมีกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ (๑๐) ได้อยู่แล้ว โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น ออกประกาศกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารฯ เป็นการชั่วคราวได้ และเมื่อได้มี ประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้ว ก็อาจออกกฎกระทรวงหรือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับเป็นการถาวรต่อไป สำหรับปัญหาตามข้อชี้แจงของผู้แทน กรุงเทพมหานครดังกล่าวข้างต้นนั้น แม้ว่าจะไม่อาจออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยอาศัย มาตรา ๙ ขึ้นใช้บังคับโดยตรงก็ตาม แต่ก็สามารถดำเนินการโดยอาศัยมาตรา ๑๓ ได้อยู่แล้ว

สำหรับปัญหาตามข้อหาหรือประการที่สองนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การออก ข้อบัญญัติท้องถิ่นตามความในมาตรา ๙ ไม่อาจกระทำได้ก่อนที่จะมีกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ ใช้ บังคับ ดังนั้น กรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๙ โดยยังไม่มี กฎกระทรวงตามมาตรา ๘ ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นจึงไม่มีผลใช้บังคับได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๕

^๔ มาตรา ๑๓ ในกรณีที่สมควรห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือ เปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใดแต่ยังไม่มีกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติ ท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐) ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และ ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติ ท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ

ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก