

บันทึก

เรื่อง การออกกฎหมาย แก้ไขแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้
(มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๑๑/๑๕๖๗๖ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยกำลังดำเนินการแก้ไข แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๒๔ เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่เทศบาลเมืองอ่างทอง อำเภอเมือง อ่างทอง จังหวัดอ่างทอง โดยจะย้ายและยกเลิกถนนที่ขยายหรือตัดใหม่บางสายในแผนผังดังกล่าว เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของสถานที่ในปัจจุบัน แต่โดยที่มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้มีการประกาศให้ประชาชนทราบว่าจะมีการปรับปรุง หรือไม่ปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ และในกรณีที่ประกาศว่า จะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ มาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้ประกาศใช้ บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในราชกิจจานุเบกษาภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศว่าจะ มีการปรับปรุง ซึ่งบทบัญญัติของทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นการให้อำนาจในการประกาศใช้บังคับ แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ แต่ถ้าจะมีการแก้ไขแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่ได้ประกาศใช้ บังคับไปแล้ว ไม่มีมาตราใดบัญญัติว่า จะต้องตราเป็นกฎหมายใด กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือ ว่า การแก้ไขแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๕๙ แล้วนั้น จะออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยอีกฉบับหนึ่งเพื่อแก้ไขประกาศฉบับเดิมได้หรือไม่ หรือ จะต้องตราเป็นกฎหมายชนิดใดจึงจะถูกต้องและมีผลใช้บังคับ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าว และฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้วมี ความเห็นดังนี้

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ให้ความหมายของ “เขตเพลิง ไหม้” ไว้ในมาตรา ๔ ว่า “เขตเพลิงไหม้” หมายความว่า บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้อาคารตั้งแต่ สามสิบหลังคาเรือนขึ้นไปหรือมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งไร่ขึ้นไป รวมทั้งบริเวณที่อยู่ติดต่อกภายในระยะ สามสิบเมตรโดยรอบบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ด้วย” และเมื่อบริเวณใดเข้าลักษณะเป็นเขตเพลิงไหม้ ดังกล่าวแล้ว มาตรา ๕๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้เจ้า พนักงานท้องถิ่นประกาศแสดงเขตเพลิงไหม้และระบุงการกระทำอันต้องห้ามมิให้กระทำในเขต

^๑ มาตรา ๕๖ เมื่อเกิดเพลิงไหม้ในบริเวณใดอันเข้าลักษณะเป็นเขตเพลิงไหม้ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นประกาศแสดงเขตเพลิงไหม้ไว้ ณ สำนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้โดยมี แผนที่ตั้งเขตแสดงแนวเขตเพลิงไหม้ พร้อมทั้งระบุให้ทราบถึงการกระทำอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัตินี้

เพลิงใหม่นั้น โดยในมาตรา ๕๗^๒ ได้บัญญัติมิให้ผู้ใดสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม รื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้

ส่วนการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้น ตามมาตรา ๕๘^๓ ได้บัญญัติว่า เมื่อเกิดเพลิงไหม้ขึ้น ณ ที่ใด เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบว่าจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้นหรือไม่ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ และในกรณีที่ประกาศว่าจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๙^๔ ออกประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศวันจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ดังนั้น เมื่อจะใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ณ ที่ใดจะต้องออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๕๙ การจะแก้ไขแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่ได้ออกประกาศไปแล้วนั้น จึงต้องกระทำโดยออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับเดิมและประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย แต่เนื่องจากตามบทบัญญัติของมาตรา ๕๙ ดังกล่าว ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาที่จะออกประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ไว้ว่า จะต้องทำภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศว่าจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ดังนั้น การจะออกประกาศเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่ได้ออกประกาศไปแล้ว จึงต้องทำภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศว่าจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้นด้วย

สำหรับกรณีตามที่หารือนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องว่า ได้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นในเขตเทศบาลเมืองอ่างทอง อำเภอเมืองอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ (ตามประกาศ

^๒ มาตรา ๕๗ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ ห้ามผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้ และให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตดังกล่าวอยู่แล้วก่อนวันที่เกิดเพลิงไหม้ ระวังการกระทำตามที่ได้รับอนุญาตนั้นตามระยะเวลาดังกล่าวด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๕๘

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อคณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาความเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ให้เสนอความเห็นพร้อมทั้งข้อสังเกตต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศให้ประชาชนในเขตเพลิงไหม้ทราบว่าจะมีการปรับปรุงหรือไม่ ประกาศดังกล่าวให้ประกาศไว้ ณ สำนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้

^๔ มาตรา ๕๙ ในกรณีที่มีการประกาศไม่ปรับปรุงเขตเพลิงไหม้แล้ว ให้การห้ามตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง เป็นอันยกเลิก

ในกรณีที่มีการประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้แล้ว ให้การห้ามตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปอีกเป็นเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่มิประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้น และให้สำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารจัดทำแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในราชกิจจานุเบกษาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว

เทศบาลเมืองอ่างทอง เรื่องเขตเพลิงไหม้ (ฉบับที่ ๑) ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๒๓) มีเนื้อที่เกินกว่า ๑ ไร่ และนายกเทศมนตรีเมืองอ่างทองในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกประกาศลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๒๓ กำหนดเขตเพลิงไหม้และห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตดังกล่าว และต่อมาได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกประกาศลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ให้ประชาชนทราบว่าจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ดังกล่าว หลังจากนั้นกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๒๔ เรื่องให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่เทศบาลเมืองอ่างทอง อำเภออ่างทอง จังหวัดอ่างทอง และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๒๔ ดังนั้น เมื่อกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะแก้ไขแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕/๒๕๒๔ ดังกล่าวจึงต้องกระทำเสียภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศว่าจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้น คือนับแต่วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ขณะนี้ระยะเวลาดังกล่าวได้ล่วงพ้นไปแล้ว การจะแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕/๒๕๒๔ ดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำได้

ฉะนั้น หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะย้ายหรือยกเลิกถนนที่ขยายหรือตัดใหม่บางสายในเขตเพลิงไหม้ดังกล่าวก็จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้มีอำนาจที่จะแก้ไขแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่ได้ประกาศไปแล้วได้ หรือมิฉะนั้นก็ต้องดำเนินการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(ลงชื่อ) ออมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๒๕