

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคำว่า “คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง”
ตามกฎหมายกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่

สำนักผังเมืองได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๒๐๕/๑๔๙๖ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปได้ว่า ตามที่สำนักผังเมืองได้ประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗๘ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ บริษัทแก๊สซัพพลายส์ จำกัด ได้ขออนุญาตก่อสร้างสถานที่บรรจุก๊าซที่ตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งอยู่ในเขตที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการ “คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง” ตามผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่ดังกล่าว แต่มิได้ห้ามกิจการ “สถานที่บรรจุก๊าซ” และหัวหน้าสำนักงานผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ได้แจ้งต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า การขออนุญาตก่อสร้างสถานที่บรรจุก๊าซนั้นไม่อยู่ในพื้นที่ต้องห้าม องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงได้อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อมาราษฎรได้ประท้วงคัดค้านและจุดไฟเผาไม้แบบผังบริเวณสถานที่ก่อสร้างโรงงาน สำนักงานผังเมืองจังหวัดฯ จึงได้ทำหนังสือสอบถามสำนักผังเมืองว่า การก่อสร้างสถานที่บรรจุก๊าซอยู่ในข่าย “คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง” หรือไม่ สำนักผังเมืองได้ทำหนังสือชี้แจงโดยให้ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาแต่ละราย จังหวัดเชียงใหม่จึงได้ตั้งคณะทำงานพิจารณาการขออนุญาตของโรงงานดังกล่าว และมีมติไม่อนุญาตให้สร้าง

บริษัทฯ ได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ กรมโยธาธิการ และขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ได้นำราษฎรที่ถูกบริษัทฯ ฟ้องศาลคดีบุกรุกและเผาสถานที่ก่อสร้างเข้าร้องเรียนต่อคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการจึงเชิญรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายธานี ศักดิ์เศรษฐ์) และผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง” ซึ่งสำนักผังเมืองเห็นว่าดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ได้พิจารณาว่าไม่สมควรอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานดังกล่าว ควรถือเป็นที่สุด แต่คณะกรรมการเห็นว่าคำจำกัดความที่สำนักผังเมืองแจ้งต่อจังหวัดนั้นยังไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงขอให้สำนักผังเมืองจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปสำรวจสภาพที่ตั้งและสภาพแวดล้อม พร้อมทั้งให้กำหนดคำจำกัดความคำว่า “คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง” ให้สามารถชี้ชัดได้ว่ากิจการขนาดไหนจึงถือว่าเป็นคลังเชื้อเพลิง

สำนักผังเมืองได้ตรวจสอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมโยธาธิการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และกรมควบคุมมลพิษ เห็นว่าไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานหรือให้คำจำกัดความในเรื่อง “คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง” หรือ “คลังเชื้อเพลิง” ไว้ จึงน่าจะหมายความว่า สถานที่เก็บเชื้อเพลิงที่มีขนาดเป็นล้านๆ ลิตร เช่น คลังก๊าซที่โรงงานแยกก๊าซมาบตาพุด เป็น

ต้น สำนักผังเมืองจึงได้ปรึกษากับภาควิชาการผังเมืองจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อศึกษาถึงตัวอย่างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับคำตอบว่าไม่มีการกล่าวถึงในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพราะระบบการขนส่งก๊าซในประเทศเหล่านั้นใช้ระบบส่งถ่ายตามท่อไม่มีการจัดตั้งคลังก๊าซหรือคลังเชื้อเพลิงย่อยในย่านชุมชน แต่อาจมีข้อกำหนดเฉพาะอยู่บ้างในย่านอุตสาหกรรม นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญเยอรมันประจำสำนักผังเมืองได้ให้คำแนะนำว่า นักผังเมืองไม่สามารถกำหนดมาตรฐานเรื่องก๊าซได้เอง ต้องอ้างอิงจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และในต่างประเทศมีหน่วยงานที่เกี่ยวกับความปลอดภัยเป็นผู้กำหนดโดยมีรายงานของบริษัทประกันภัยถึงกรณีที่เกิดความเสียหายในรูปแบบต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณา

สำนักผังเมืองเห็นว่า การกำหนดคำจำกัดความคำว่า “คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง” แจกต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นั้น จะเป็นบรรทัดฐานในการนำไปพิจารณาคดีในศาลซึ่งบริษัทฯ กำลังดำเนินการอยู่กับราษฎร รวมทั้งอาจจะฟ้องร้องส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อไปหากมิได้รับการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการก๊าซปิโตรเลียมเหลว ดังนั้น สำนักผังเมืองจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในเรื่องนี้ดังต่อไปนี้

๑. การพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่สำนักผังเมืองได้แนะนำให้ดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๗๘ฯ ข้อ ๑๘ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สมควรอนุญาตให้มีการสร้างสถานที่บรรจุก๊าซของบริษัทแก๊สซัพพลายส์ฯ ในบริเวณที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย นั้น การพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นจะถือว่าเป็นที่สุดหรือไม่อย่างไร

๒. การเพิ่มเติมให้คำจำกัดความคำว่า “คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง” ในกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๗๘ฯ สามารถกระทำได้หรือไม่อย่างไร

๓. ตามที่คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนขอให้สำนักผังเมืองกำหนดคำจำกัดความดังกล่าวให้ชัดเจนนั้น สำนักผังเมืองเห็นว่าขณะนี้ยังขาดข้อมูลทางด้านวิศวกรรมและทางด้านประกันภัย จึงขอคำแนะนำว่าสำนักผังเมืองควรจะชี้แจงในเรื่องนี้อย่างไรจึงจะไม่เสียหายต่อสำนักผังเมืองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และในขณะเดียวกันก็เป็นธรรมต่อราษฎรและผู้ขออนุญาตรายดังกล่าวด้วย

๔. คณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขนส่ง” นี้ได้อย่างไรหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารื้อดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมืองและกรมโยธาธิการ) และตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขั้นต้นบริษัท แก๊สซัพพลายส์ จำกัดได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ก็ได้อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโรงบรรจุก๊าซได้ตามใบอนุญาตลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๕ และหมดอายุในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๓๖ แต่การก่อสร้างอาคารไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว บริษัทฯ จึงได้ขอต่ออายุใบอนุญาตเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๓๖ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต โดยอ้างว่าโรงงานของบริษัทฯ เป็นคลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง บริษัทฯ จึงได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า อาคารโครงเหล็กชั้นเดียวเพื่อใช้เป็นสถานีบรรจุก๊าซดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นคลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง จึงวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและให้พิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้บริษัทฯ ตามกฎหมายต่อไป เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวให้แก่บริษัทฯ แล้ว ส่วนแทนวางถังเก็บและจ่ายก๊าซนั้น บริษัทฯ ได้ขออนุญาตก่อสร้างตามคำขอลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ก็ได้มีหนังสือที่ ๕๑๐๔/๗๘๔ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๓๗ แจ้งให้บริษัทฯ ทราบว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว เนื่องจากอาคารนั้นเมื่อติดตั้งถังเหล็กบรรจุก๊าซแล้วถือว่าเป็นอาคารประเภทคลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง บริษัทฯ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๗ อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อได้พิจารณาปัญหาที่สำนักผังเมืองหรือมานี้ประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีความเห็นดังนี้

๑. ปัญหาที่ว่า การพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่สำนักผังเมืองได้นำเสนอให้ดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงที่ ๗๘ (พ.ศ.๒๕๓๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ข้อ ๑๘^๓ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่สมควรอนุญาต

๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

๒ มาตรา ๕๒ ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิและผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสนอคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

๓ ข้อ ๑๘ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการในเขตผัง

ให้มีการสร้างสถานที่บรรจุก๊าซของบริษัทแก๊สซัพพลายส์ฯ ในบริเวณที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย การพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะถือเป็นที่สุดหรือไม่อย่างไร นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็สามารถเสนอคัดต่อศาลได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ดังนั้น การพิจารณาหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามปัญหานี้จึงยังไม่ถือว่าเป็นที่สุด

๒. ปัญหาที่ว่า การเพิ่มเติมให้คำจำกัดความคำว่า “คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง” ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗๘ฯ สามารถกระทำได้หรือไม่อย่างไร นั้น เห็นว่าโดยที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปอีกจนถึงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๘^๔ ดังนั้น ในระหว่างที่กฎกระทรวงดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่นี้ หากสำนักผังเมืองมีความประสงค์จะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงนั้นอย่างไรและการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ แล้ว ก็ย่อมจะกระทำได้ แต่สำนักผังเมืองควรจะได้ตรวจสอบก่อนว่า คำว่า “คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง” มีใช้อยู่ในกฎกระทรวงฉบับอื่นที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ด้วยหรือไม่

๓. สำหรับปัญหาที่ว่า ตามที่คณะกรรมการการกฤษฎีกาและสิทธิมนุษยชนขอให้สำนักผังเมืองกำหนดคำจำกัดความดังกล่าวให้ชัดเจน แต่สำนักผังเมืองเห็นว่าขณะนี้ยังขาดข้อมูลทางด้านวิศวกรรมและทางด้านประกันภัย จึงขอคำแนะนำว่า ควรชี้แจงในเรื่องนี้อย่างไรจึงจะไม่เสียหายต่อสำนักผังเมืองและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และในขณะเดียวกันก็เป็นธรรมต่อราษฎรและผู้ขออนุญาตรายดังกล่าวด้วย นั้น เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวมิใช่ปัญหาข้อกฎหมาย ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวได้

๔. ในปัญหาเกี่ยวกับความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง” นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาได้อย่างไร หรือไม่ นั้นเห็นว่ โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารแทนวางถังเก็บและจ่ายก๊าซ โดยให้เหตุผลว่าอาคารดังกล่าวเมื่อติดตั้งถังเหล็กบรรจุก๊าซแล้วถือว่าเป็นอาคารประเภท “คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง” ซึ่งเป็นการขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗๘ฯ นั้นแล้ว บริษัทฯ ผู้ขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารก็ได้อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ย่อมจะต้องพิจารณาว่าอาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างดังกล่าวอยู่ในความหมายของคำว่า “คลังเชื้อเพลิงเพื่อการขายส่ง” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗๘ฯ หรือไม่ ปัญหานี้จึงเป็นเรื่องที่อยู่ใน

เมืองรวมปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้

“มีการขยายการใช้บังคับออกไปอีกหนึ่งปี โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๐๕ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

อำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมาย และเป็นกรณีที่สมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๙ (๒)“แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์
(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘

“ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้
(๑) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล
(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน