

บันทึก

เรื่อง การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดให้อาคารที่ก่อสร้าง
ต้องมีที่จอดรถยนต์ (กรณีบริษัทบางบอนพัฒนกิจ จำกัด
ขออนุญาตก่อสร้างอาคารที่พักอาศัย

กรุงเทพมหานครมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กท ๔๐๐๐/๙๙๔๔ ลงวันที่ ๑๑
กรกฎาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า บริษัทบางบอนพัฒนกิจ จำกัด ได้
ยื่นเรื่องขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๕ ชั้น จำนวน ๔ หลัง เพื่อใช้พักอาศัย โดยอาคาร
ดังกล่าวตั้งอยู่ที่ถนนเอกชัย แขวงบางบอน เขตบางขุนเทียน ซึ่งกรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้ว
เห็นว่า แบบที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่ขัดข้อบัญญัติฯ กฎกระทรวงหรือหลักเกณฑ์อื่น
ใด ทั้งบริเวณที่ขออนุญาตก่อสร้างก็ไม่อยู่ในแนวถนนโครงการตามกฎหมายเวนคืน อาคารรายนี้
จึงอยู่ในเกณฑ์ที่จะอนุญาตให้ก่อสร้างตามที่ขอมาได้ โดยมีเงื่อนไขต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง
ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่
เนื่องจากอาคารหลังที่ ๑ มีพื้นที่ ๑,๙๒๕ ตารางเมตร อาคารหลังที่ ๒-๔ มีพื้นที่หลังละ ๑๙๘๐
ตารางเมตร และมีความสูง ๑๔.๗๕ เมตร เท่ากันทุกหลัง อาคารทุกหลังใช้เป็นอาคารพักอาศัย ซึ่ง
หากพิจารณาตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๕๑๗ แล้ว จะเห็นว่าไม่เข้าข่ายต้องจัดให้มีที่จอดรถ
ตามกฎหมาย เนื่องจากความสูงของอาคารไม่ถึง ๑๕ เมตร และมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่ง
ใดในหลังเดียวกันไม่เกิน ๒,๐๐๐ ตารางเมตร การที่ผู้ขออนุญาตได้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร ๕
ชั้น จำนวน ๔ หลังในพื้นที่บริเวณเดียวกัน โดยพื้นที่ของอาคารแต่ละหลังไม่ถึงขนาดเป็นอาคาร
ขนาดใหญ่แต่ใกล้เคียงกับพื้นที่ของอาคารขนาดใหญ่ จึงไม่อยู่ในข่ายต้องมีที่จอดรถยนต์ตาม
กฎหมาย นั้น อาจเป็นเจตนาของผู้ขออนุญาตที่จะหลีกเลี่ยงไม่ต้องจัดให้มีที่จอดรถยนต์ตาม
กฎหมาย และอาจมีผลกระทบต่อปัญหาการจราจรได้ กรุงเทพมหานครจึงหารือคณะกรรมการ
ควบคุมอาคารเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ต่อมากรมโยธาธิการได้มีหนังสือที่ มท ๐๙๑๓ ๗๕๓๓ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน
๒๕๓๓ แจ้งว่า คณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาแล้ว เห็นว่า การก่อสร้างอาคารรายนี้มี
เจตนาหลีกเลี่ยงโดยถูกต้องตามกฎหมายในการจัดที่จอดรถยนต์สำหรับอาคารตามกฎหมาย
ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗)ฯ ซึ่งกรณีนี้เป็นประเด็นปัญหาในข้อกฎหมาย จึงเห็นควรให้
กรุงเทพมหานครหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

กรุงเทพมหานครจึงหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่า กรณีตามข้อเท็จจริง
ดังกล่าวข้างต้น หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าผู้ขออนุญาตมีเจตนาหลีกเลี่ยงการจัดให้มีที่จอดรถ
ยนต์ตามกฎหมายดังกล่าว และก่อให้เกิดปัญหาการจราจร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจใช้
ดุลพินิจไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหา ดังกล่าวแล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ดังนี้

กรรมการฝ่ายข้างมาก เห็นว่า ระบบการอนุญาตตามกฎหมายนั้นกำหนดขึ้น เพื่อ ควบคุมการดำเนินกิจการต่าง ๆ ให้อยู่ในกรอบหรือขอบเขตที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและ คุ่มครองประโยชน์สาธารณะของประชาชนทั่วไป การดำเนินการต่าง ๆ ที่จะต้องได้รับอนุญาตตาม กฎหมายจึงเป็นเรื่องที่กฎหมายมีความประสงค์ที่จะควบคุมการใช้สิทธิของเอกชนมิให้เป็นไป ในลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อส่วนรวม โดยให้ได้รับการพิจารณาลั่นกรองจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เสียก่อนว่าสมควรให้กระทำหรือไม่ ฉะนั้น โดยปกติการใช้ดุลพินิจในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ของรัฐจึงสามารถพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ตามเหตุผลอันสมควรภายใต้ เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ^๑ โดยไม่ควรถูกจำกัดมิให้ใช้ดุลพินิจใด ๆ ได้เลย เพราะหากเป็น เช่นนั้น อำนาจในการอนุญาตของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายก็จะเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นต้องกำหนด ขึ้นไว้

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อ ต้องการจัดระเบียบของสังคมเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร และเป็นเรื่องเกี่ยวพันใกล้ชิดกับความ เป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนร่วม จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมในเรื่องต่าง ๆ ทุกด้านที่อาจมีผล กระทบกระเทือนต่อสภาพของสังคม^๒ แต่การที่จะกำหนดรายละเอียดทุกประการที่จำเป็นในการ

^๑ หลักการดังกล่าวเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปทั้งในแนวคำพิพากษากฎีกา และความเห็นของ กรรมการร่างกฎหมาย ดังเช่น

(๑) คำพิพากษากฎีกาที่ ๒๓๑/๒๕๐๖ ที่ ๒๘๑๔/๒๕๑๗ และที่ ๓๐๘๒/๒๕๒๕

(๒) บันทึกความเห็นกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕ เรื่อง การหารือปัญหาข้อกฎหมายของ พระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๕๔๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ที่ ๑๙๖๗/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๐๕ ถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๓) บันทึกความเห็นกรรมการร่างกฎหมายครบคณะ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ (อำนาจในการออกใบอนุญาตขายยาอยู่ในดุลพินิจของผู้อนุญาตหรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๐๖๐๑/๕๖๙ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๐ ถึงสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี

^๒ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การ สาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่ การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(๑) ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคาร

(๒) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ตลอดจนลักษณะและคุณสมบัติของวัสดุที่ ใช้

(๓) การรับน้ำหนัก ความต้านทาน และความคงทนของอาคารหรือพื้นดินที่รองรับอาคาร

(๔) แบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการประปา ไฟฟ้า ก๊าซและการป้องกันอัคคีภัย

ควบคุมอาคารมิให้เกิดความเสียหายด้านต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายหรือกฎกระทรวงให้สมบูรณ์นั้น ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ เนื่องจากสภาพปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการก่อสร้างอาคารแต่ละแห่ง นั้นแตกต่างกันไป และยังขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ในขณะนั้นด้วย ฉะนั้น มาตรา ๒๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงได้บัญญัติให้การก่อสร้างอาคารจะกระทำขึ้นได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และมีได้มีบทบัญญัติใดจำกัดขอบเขตการพิจารณา ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีโอกาสใช้ดุลพินิจพิจารณาอาคาร ที่ขออนุญาตแต่ละแห่งได้โดยละเอียดรอบคอบว่า สมควรจะอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารนั้นได้ หรือไม่ เพื่อให้การควบคุมอาคารบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เมื่อกฎหมายนี้มีหลักการที่จะให้รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับอาคารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม การ กำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารขึ้นไว้ล่วงหน้า จึงเป็นเพียงมาตรการการ ควบคุมส่วนหนึ่งที่รัฐเห็นว่าเป็นกรณีจำเป็นที่การก่อสร้างอาคารโดยทั่วไปสมควรจะต้องปฏิบัติให้ ถูกต้องตามหลักเกณฑ์นั้น มิใช่เป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐให้จำกัดเพียงเท่าที่ได้ กำหนดหลักเกณฑ์นั้นขึ้นไว้ เพราะหากเข้าใจเช่นนั้นจะทำให้รัฐต้องถูกผูกมัดไม่อาจปฏิเสธการ ก่อสร้างอาคารที่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว แม้จะเล็งเห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าจะมีความเสียหาย ต่อส่วนรวมเกิดขึ้นก็ตาม ซึ่งกรณีเช่นนี้ย่อมจะมีใช้เพื่อความประสงค์ของกฎหมาย และทำให้ ระบบการอนุญาตที่กฎหมายกำหนดขึ้นไม่มีผลใช้บังคับตามที่มุ่งหมายไว้

ด้วยเหตุนี้ การที่มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออก

(๕) แบบและจำนวนของห้องน้ำและห้องส้วม

(๖) ระบบการจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การระบายน้ำ และการจำกัดขยะมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูล

(๗) ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร

(๘) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับ ถนน ตรอก ซอย ทางเท้า หรือที่สาธารณะ

(๙) พื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่พักจอดรถ ที่กักเก็บรถ และทางเข้าออกของรถสำหรับ อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่ หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นดังกล่าว

(๑๐) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร ชนิดใดหรือประเภทใด

(๑๑) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

(๑๒) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาต การอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบรับรอง และการออกใบแทนตามพระราชบัญญัตินี้

^๓ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๑ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้า พนักงานท้องถิ่น

กฎกระทรวงกำหนดเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมอาคารได้นั้น จึงเป็นเพียงการกำหนดแนวทางการพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกใบอนุญาต ต้องปรากฏว่าอาคารนั้นอย่างน้อยมีลักษณะถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎกระทรวงกำหนดขึ้นไว้เสียก่อนเท่านั้น แต่ไม่ได้มีความหมายเป็นบทบังคับให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องอนุญาตเสมอไป เมื่ออาคารดังกล่าวถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ฉะนั้น ในการพิจารณาออกใบอนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงยังคงมีอำนาจนำหลักเกณฑ์หรือเหตุผลอื่นมาพิจารณาถึงความเหมาะสมในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตการก่อสร้างอาคารนั้นได้อีก และถ้าหากเห็นว่าการก่อสร้างอาคารใดจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ก็ย่อมมีอำนาจไม่อนุญาตให้ก่อสร้างได้ แม้ว่าจะยังมิได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้โดยเฉพาะในกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ส่วนกรณีตามปัญหาในเรื่องนี้ แม้ว่าอาคารที่บริษัทฯ ขออนุญาตก่อสร้างจะมิได้อยู่ในความหมายของ “อาคารขนาดใหญ่”^๔ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗)ฯ และไม่อาจนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดให้อาคารต้องมีที่จอดรถยนต์ตามกฎกระทรวงดังกล่าวมาใช้บังคับกับอาคารนี้ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าอาคารที่บริษัทฯ จะก่อสร้างขึ้นมีจำนวน ๔ หลัง ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกัน โดยแต่ละหลังมีขนาดแตกต่างจาก “อาคารขนาดใหญ่” ดังกล่าวเพียงเล็กน้อย และยังตั้งอยู่ในถนนซอยมีความกว้างเพียง ๔ เมตร ซึ่งโดยสภาพแล้วน่าจะก่อให้เกิดปัญหาในด้านการจราจรยิ่งกว่า “อาคารขนาดใหญ่” เสียอีก ในกรณีเช่นนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมสามารถใช้ดุลพินิจ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่มีความประสงค์จะควบคุมอาคารมิให้เกิดปัญหาความไม่สะดวกแก่การจราจรด้วย โดยถ้าหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีเหตุผลยืนยันได้อย่างแน่ชัดว่า การก่อสร้างอาคารนี้จะมีปัญหากระทบกระเทือนสภาพการจราจรเกิดขึ้น หรือมีเหตุผลอื่นที่เหมาะสม ก็อาจพิจารณาไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารรายนี้ได้

กรรมการฝ่ายข้างน้อย เห็นว่า มาตรา ๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารออกกฎกระทรวงในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารเพื่อประโยชน์ในการควบคุมอาคารมิให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสภาพสังคมในด้านต่าง ๆ ได้หลายประการ ซึ่งรวมทั้งการอำนวยความสะดวกแก่การจราจรด้วย นอกจากนี้ ในการควบคุมการ

^๔ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ พุทธศักราช ๒๕๑๗ (๑๗/๘๖/๒๒๐)

ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๒) “อาคารขนาดใหญ่” หมายความว่า อาคารที่สร้างขึ้นเพื่อใช้อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารเป็นที่ประกอบกิจการประเภทเดียวหรือหลายประเภท โดยมีความสูงจากระดับถนนตั้งแต่ ๑๕ เมตรขึ้นไป และมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นในหลังเดียวกันเกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใดในหลังเดียวกันเกิน ๒,๐๐๐ ตารางเมตร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ ข้างต้น

ก่อสร้างอาคารของแต่ละท้องถิ่น มาตรา ๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติตามเรื่องต่าง ๆ ที่มีการกำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ นั้นได้อีก กรณีเช่นนี้ จึงเท่ากับว่ากฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารประสงค์ที่จะให้ฝ่ายปกครองกำหนดขอบเขตในการพิจารณาว่าอาคารประเภทใดลักษณะใด จะก่อสร้างขึ้นได้โดยมีหลักเกณฑ์อย่างใดบ้าง หรืออาคารใดที่จะมิให้ก่อสร้างไว้โดยแนชัดในกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปได้มีโอกาสทราบล่วงหน้าถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ในการก่อสร้างอาคารและสามารถปฏิบัติได้โดยถูกต้อง เมื่อกรณีเป็นเช่นนี้ ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เป็นประการใดก็ได้ตามที่เห็นจำเป็นและสมควรให้มีการควบคุมอาคารในลักษณะใดขึ้นไว้ และในกรณีที่มีได้มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นย่อมเป็นการแสดงว่าฝ่ายปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่ต้องการให้มีการควบคุมในเรื่องเหล่านั้น เพราะอาจจะไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้นที่จะบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม

สำหรับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารก็ได้บัญญัติรับกับหลักการดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ ในการพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น มาตรา ๒๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้จำกัดอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งการแก้ไขรูปแบบอาคารที่ยื่นขออนุญาตได้แต่เพียงเท่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น จะสั่งแก้ไขเป็นประการอื่นมิได้ และเมื่อมีการก่อสร้างอาคารขึ้นแม้จะแตกต่างจากรูปแบบอาคารที่ได้รับอนุญาตไว้ แต่ถ้ายังอยู่ในขอบเขตของกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ยังสามารถกระทำได้ตามมาตรา ๓๑^๘ แห่ง

^๖ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๘ ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘

^๗ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๗ ในการตรวจพิจารณาคำขอตามมาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณที่ได้ยื่นไว้ เพื่อให้ถูกต้องและเป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ และให้นำมาตรา ๒๖ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายงานคำนวณตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตภายในสามสิบวัน แต่ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญผิดจากคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกรณีนี้ให้ถือว่าเป็นการยื่นคำขอใหม่และให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ต่อไป

^๘ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๓๑ ห้ามผู้ใดจัดให้มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ตลอดจนวิธีการหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต ทั้งนี้ เว้นแต่

(๑) ไม่ขัดต่อกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐

พระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต พระราชบัญญัตินี้ก็ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาสั่งการแก้ไขโดยคำนึงถึงแต่เพียงว่า อาคารนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้วตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น มิได้ให้อำนาจเด็ดขาดแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะพิจารณาสั่งการเป็นประการอื่นได้แต่อย่างใด ตามนัย มาตรา ๔๒^๙ และมาตรา ๔๓^{๑๐} จากบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องการจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้คงพิจารณาได้เพียงภายในขอบเขตที่กำหนดรายละเอียดไว้แล้วในกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น ไม่ประสงค์ที่จะให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจกำหนดหลักเกณฑ์อื่นขึ้นเองในภายหลังอีก เพราะจะทำให้หลักการของกฎหมายนี้ที่ต้องการให้มีการออกกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ เพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารให้แน่ชัดต้องเสียไป ไม่เกิดประโยชน์ตามที่มุ่งหมายดังที่คณะกรรมการการฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ได้เคยวินิจฉัยเรื่องในทำนองนี้ไว้แล้วในเรื่องบริษัทหงส์สวัสดิ์ หาดใหญ่ จำกัด ขอเปิดดำเนินกิจการโรงแรมวิลล่า ๒^{๑๑}

(๒) เป็นกรณีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารเป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้ควบคุมงาน เว้นแต่ผู้ควบคุมงานจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำของผู้อื่น

^๙ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๒ ในกรณีที่มีการกระทำตามมาตรา ๔๐ และการกระทำนั้นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมายที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๓ ในกรณีที่มีการกระทำตามมาตรา ๔๐ ไม่ขัดกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ หรือขัด แต่ยังสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขอใบอนุญาตหรือสั่งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ดำเนินการ ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารนั้นให้ถูกต้อง แล้วแต่กรณี ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาออกไปอีกก็ได้

ในการตรวจคำขอรับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณที่ยื่นไว้ เพื่อให้ถูกต้องและเป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ ได้ภายในเวลาที่กำหนด

ถ้าเจ้าของอาคารไม่ยื่นคำขอรับอนุญาตหรือเจ้าของอาคารหรือผู้ดำเนินการไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารตามวรรคหนึ่ง หรือไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำขอรับใบอนุญาตให้ถูกต้องตามวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าวในส่วนที่เห็นสมควรได้ และให้นับมาตรา ๔๒ วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๑} บันทึกมติที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรณีคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๑๐๖/๒๕๒๔ เรื่อง บริษัท หงส์สวัสดิ์ หาดใหญ่ จำกัด ขอเปิดดำเนินกิจการ

ด้วยเหตุนี้ เมื่อการกำหนดให้อาคารใดต้องมีที่จอดรถยนต์นั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗)ฯ ซึ่งได้กำหนดขนาดของ “อาคารใหญ่” ไว้แล้วว่าเป็นอาคารที่มีความสูงและมีขนาดพื้นที่ตั้งแต่เท่าใดขึ้นไป จึงต้องถือว่าถ้าอาคารใดที่ก่อสร้างขึ้นมีขนาดต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ก็ย่อมจะไม่ถูกบังคับในเรื่องการมีที่จอดรถยนต์สำหรับอาคารนั้น ฉะนั้น การที่อาคารที่บริษัทฯ ขออนุญาตก่อสร้างมีขนาดแตกต่างจาก “อาคารขนาดใหญ่” ตามกฎกระทรวงดังกล่าว จึงไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้อาคารขนาดใหญ่ต้องมีพื้นที่เป็นที่จอดรถยนต์ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗)ฯ มาใช้บังคับกับการขออนุญาตปลูกสร้างอาคารของบริษัทฯ นี้ได้ และกรณีเช่นนี้มีใช่เป็นเหตุที่จะถือว่าผู้ขออนุญาตหลีกเลี่ยงการจัดให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับอาคาร เพราะเป็นเรื่องที่ผู้ขออนุญาตไม่ประสงค์จะก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่โดยยึดถือตามเกณฑ์ที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗)ฯ กำหนดไว้แล้ว ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นไว้โดยกฎกระทรวงนั้นให้เป็นอย่างอื่นได้ และถ้าหากข้อเท็จจริงเป็นดังที่ปรากฏในหนังสือหารือของกรุงเทพมหานครและคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานครว่ารูปแบบอาคารที่ขออนุญาตไม่ขัดข้อบัญญัติฯ กฎกระทรวงและหลักเกณฑ์อื่นใดแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่มีเหตุที่จะนำมาปฏิเสธไม่อนุญาตการก่อสร้างอาคารนี้ได้อีก ส่วนกรณีที่เห็นว่าการก่อสร้างอาคารในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ อีกเป็นอันมาก ก็เป็นเรื่องที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องรีบดำเนินการแก้ไขกฎกระทรวงหรือออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหานี้โดยเร็วต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) แตกต่างกันในสาระสำคัญจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายตามข้อ ๑๔ (๓)^{๑๒} ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) และผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีสาระสำคัญที่

โรงแรมวิลล่า ๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/ร.๓๐๐ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๒๙ ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

^{๑๒} ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

ฯลฯ

ฯลฯ

ต้องการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัย รวมทั้งต้องการให้มีการป้องกันผลกระทบในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารด้วย คือ การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร และเพื่อให้บรรลุนิติประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวได้อย่างจริงจัง มาตรา ๘^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารในทุก ๆ ด้านที่มีความจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องรูปทรงลักษณะของอาคาร วิธีการที่จะใช้ในการก่อสร้างอาคารและสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับอาคาร สถานที่ตั้งอาคาร ที่จอดรถของอาคาร และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตการก่อสร้างอาคาร

การที่บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการก่อสร้างอาคารในเรื่องต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนี้ประสงค์ที่จะให้มีการกำหนดขอบเขตการควบคุมการก่อสร้างอาคารให้เป็นไปโดยมีมาตรฐานที่แน่ชัด และเป็นการแสดงว่าจะควบคุมการก่อสร้างอาคารในกรณีใดบ้าง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสทราบล่วงหน้าก่อนที่จะขออนุญาตก่อสร้างอาคารว่าอาคารลักษณะใดจะก่อสร้างได้หรือไม่ และมิใช่ข้อจำกัดในการก่อสร้างอาคารเป็นประการใดบ้าง เมื่อหลักการของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้กำหนดให้รัฐต้องออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การก่อสร้างอาคารที่จะบังคับให้ประชาชนผู้ประสงค์จะก่อสร้างอาคารต้องปฏิบัติตาม การพิจารณาอนุญาตการก่อสร้างอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัตินี้ จึงต้องปฏิบัติภายใต้เกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด เจ้าพนักงานฯ จึงไม่อาจใช้ดุลพินิจของตนเองกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตขึ้นใหม่โดยลำพังได้อีก เพราะนอกจากจะขัดแย้งกับหลักการของพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดให้คณะกรรมการควบคุมอาคารเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และเสนอแนะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าแล้ว ยังจะทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนซึ่งจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนขึ้นได้

ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่าอาคารของบริษัทบางบอนพัฒนกิจ จำกัด มิใช่เป็น “อาคารขนาดใหญ่”^{๑๕} ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ฯ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมไม่อาจกำหนดให้บริษัทฯ ต้องจัดให้มีที่จอดรถยนต์ได้ และกรณีเช่นนี้ มิใช่เป็นกรณีที่ถือว่าบริษัทฯ มีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าว เพราะการกำหนดให้อาคารขนาดใหญ่ต้องมีที่จอดรถยนต์ ตามกฎกระทรวงดังกล่าวได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้แน่นอนอยู่แล้ว ส่วนปัญหาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเกรงว่าการก่อสร้างอาคารนี้จะก่อให้เกิดปัญหาการจราจรนั้นมิได้อยู่ในขอบเขตการควบคุมตามกฎหมายที่ออกตามมาตรา ๘

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถ (๒)

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถ (๒)

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถ (๔)

แห่งพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด ฉะนั้น หากปรากฏว่ารูปแบบของอาคารดังกล่าวมิได้ขัดต่อหลักเกณฑ์อื่นใดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจปฏิเสธการขออนุญาตการก่อสร้างอาคารรายนี้ได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗)^{๙๖} นั้น เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งแม้ว่าจะยังคงใช้บังคับต่อไปได้ตามมาตรา ๗๙^{๙๖} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ตาม แต่ข้อกำหนดตามกฎหมายนี้ อาจไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันซึ่งกำลังมีปัญหการจราจรเกิดขึ้นเป็นอันมาก สมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้รับพิจารณาออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การให้มีที่จอดรถยนต์สำหรับอาคารขึ้นใหม่ตามมาตรา ๘ (๙)^{๙๗} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยเร็ว รวมทั้งการออกกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารบางชนิดหรือบางประเภทในบริเวณที่มีปัญหาการจราจรตามมาตรา ๘ (๑๐)^{๙๘} แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อไป

(นายไมตรี ดันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๔

^{๙๖} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๗๙ บรรดากฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด กฎ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งซึ่งได้ออกอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

^{๙๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ ข้างต้น

^{๙๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒ ข้างต้น