

บันทึก

เรื่อง การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุม
อาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข
ในการแก้ไขอาคารที่ติดตั้งลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ

เดิมสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ (กำหนดหลักเกณฑ์ในการติดตั้งลูกกรง เหล็กดัด หรือสิ่งอื่นที่ประตู่ หน้าต่าง หรือที่ด้าบนอกหรือด้านในของอาคารเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายจากอัคคีภัย) ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และรองนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล) มีคำสั่งอนุมัติหลักการแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว มีการแก้ไขในสาระสำคัญ คือ

(๑) ได้แก้ไขข้อ ๑ แห่งร่างกฎกระทรวงฯซึ่งเพิ่มข้อ ๒๑ ทวิ^๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ.๒๕๒๒ โดยกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้ดำเนินการจัดให้มีช่องทางที่จะเปิดออกสู่ภายนอก ได้พื้นที่อย่างน้อยหนึ่งช่องทางในแต่ละชั้นของอาคารหรือของคูหาโดยมิได้จำกัดว่าช่องทางดังกล่าวจะต้องอยู่ ณ ที่ใด แทนการกำหนดให้มีช่องทางสำหรับหนีไฟที่ลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ และต้องติดตั้งลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ ดังกล่าวห่างจากแนวผนังด้านนอกของอาคารไม่เกิน ๓๐ เซนติเมตร ตามร่างเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกระทรวงมหาดไทยและเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

(๒) ได้ตัดข้อ ๒ แห่งร่างกฎกระทรวงฯออก(กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งได้ติดตั้งลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ โดยฝ่าฝืนข้อ ๒๑ ทวิ ก่อนวันที่กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับ) เพราะเห็นว่า ลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ มิใช่ “อาคาร” ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้ดำเนินการจึงติดตั้งหรือรื้อลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯได้โดยไม่ต้องขออนุญาต เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯสั่งให้แก้ไขลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ ได้

^๑ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ.๒๕๓๐)ฯ

ข้อ ๒๑ ทวิ ในกรณีที่มีการติดตั้งลูกกรง เหล็กดัด หรือสิ่งอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันที่ประตู่ หน้าต่าง หรือที่ด้าบนอกหรือด้านในของอาคารตั้งแต่ชั้นที่สองขึ้นไป อันเป็นการกีดขวางการหนีออกจากอาคารหรือการช่วยเหลือผู้ที่อยู่ในอาคารเมื่อเกิดอัคคีภัยโดยไม่มีช่องทางอื่นที่จะออกสู่ภายนอกได้ ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้ดำเนินการจัดให้มีช่องทางที่เปิดออกสู่ภายนอกได้พื้นที่ ขนาดกว้างไม่น้อยกว่า ๐.๖๐ เมตร ยาวไม่น้อยกว่า ๐.๘๐ เมตร อย่างน้อยหนึ่งช่องทางในแต่ละชั้นของอาคารหรือของคูหา

นอกจากนั้น การกำหนดในกฎกระทรวงให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารแก้ไขลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ ให้ถูกต้องเสียภายในกำหนดนั้น ถ้าผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงจึงสมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖^๒ เป็นต่างหากอีกฉบับหนึ่งเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแก้ไขอาคารที่ติดตั้งลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ ที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๒๑ ทวิ^๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๖)ฯ เสียให้ถูกต้องได้

กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ตรวจพิจารณาแล้วดังกล่าวข้างต้น โดยได้ประกาศบังคับใช้เป็นกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ.๒๕๓๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๐ และกระทรวงมหาดไทยได้ส่งเรื่องให้กรมโยธาธิการดำเนินการร่างกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ซึ่งกรมโยธาธิการได้เสนอเรื่องการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ให้คณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณา คณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ ไม่ใช่“อาคาร” ดังนั้น การนำมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับอาคารมาออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดว่าไม่น่าจะกระทำได้ และตามมาตรา ๔๖ กล่าวถึงอาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง ฯลฯ ที่มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ฯลฯ เท่านั้นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขได้ แต่การติดตั้งลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ ไม่ใช่เป็นการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารจึงไม่น่าที่จะใช้มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯบังคับได้ กรมโยธาธิการจึงหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแก้ไขอาคารที่ติดตั้งลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ ที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๒๑ ทวิแห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๖) ๑ ให้ถูกต้องต่อไปนั้น เป็นการถูกต้องหรือไม่

^๒ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒

มาตรา ๔๖ ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้แก่สร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีสภาพหรือมีการใช้ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งและถ้าอาคารนั้นอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นได้โดยให้นำมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณา ปัญหาที่กรมโยธาธิการหรือแล้ว เห็นว่า การที่จะออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และ เงื่อนไขในการแก้ไขอาคารโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุม อาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ได้นั้น จะต้องปรากฏว่าอาคารมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อ สุขภาพ ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือ กระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติที่ว่า “อาคารมีสภาพหรือมีการใช้ที่ อาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย ฯลฯ” นั้น หมายความว่า สภาพของอาคารหรือการใช้อาคาร นั้นเองทำให้ตัวอาคารไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย การติดตั้งลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ ที่ตัวอาคาร หากทำ ให้ตัวอาคารไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยไม่ ดังนั้น อาคารที่ติดตั้งลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ จึงไม่เป็น อาคารที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ดำเนินการแก้ไขลูกกรงเหล็กดัด ฯลฯ ได้ ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ กระทรวงมหาดไทยจึงไม่มี อำนาจออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุม อาคารฯ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแก้ไขอาคารที่ติดตั้งลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ ที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๒๑ ทวิ^๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๖)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ.๒๕๓๐)ฯ ได้

โดยที่ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ และความเห็นของกรรมการ ร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ในเรื่องการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุม อาคารฯ แตกต่างกัน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงให้นำเรื่องเสนอกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เพื่อขอทราบข้อคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ได้พิจารณาทบทวนปัญหาดังกล่าวข้างต้นอีก ครั้งหนึ่งแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เป็นบทบัญญัติที่ป้องกันมิ ให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ฯลฯ เพราะสภาพของอาคารหรือการใช้อาคาร จึงได้ บัญญัติไว้อย่างกว้างให้ครอบคลุมอาคารที่มีสภาพหรือการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ฯลฯ จะเห็นได้ว่าสภาพหรือการใช้อาคารนั้นอาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ฯลฯ ก็ได้ หรือ อาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยก็ได้อาคารที่ติดตั้งลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ โดยไม่มีช่องทางหนีไฟใด ๆ ย่อมเป็นอาคารซึ่งมีสภาพที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของผู้ที่อยู่ในอาคารได้หากเกิดเพลิงไหม้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯสั่ง ให้ดำเนินการแก้ไขอาคารซึ่งติดตั้งลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ ที่ไม่มีช่องทางหนีไฟใด ๆ ให้มีช่องทาง ที่เปิดออกสู่ภายนอกได้ทันที โดยจะเป็นช่องทางที่ส่วนใดของอาคารก็ได้ แต่การแก้ไขอาคารต้อง เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๖ แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยเหตุนี้จึงสามารถออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๖ แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯได้

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ได้พิจารณาความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ แล้ว ยังคงมีความเห็นยืนยันตามความเห็นเดิมของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ว่า บทบัญญัติที่ว่า “อาคารมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย ฯลฯ” นั้น ต้องตีความแยกต่างหากจากกันว่า สภาพของอาคารหรือการใช้อาคารนั้นเองทำให้ตัวอาคารอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ประการหนึ่งหรือทำให้ตัวอาคารนั้นอาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย อีกประการหนึ่ง แต่การติดตั้งลูกกรง เหล็กดัด ฯลฯ ที่ตัวอาคารทำให้ตัวอาคารเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือทำให้ตัวอาคารไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยไม่ ดังนั้น การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแก้ไขอาคารตามมาตรา ๔๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงกระทำได้เฉพาะเพื่อเป็นการควบคุมอาคารมิให้ตัวอาคารนั้นเกิดเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือควบคุมอาคารให้ตัวอาคารนั้นปลอดภัยจากอัคคีภัย ฯลฯ เท่านั้น

โดยที่ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายทั้งสองคณะแตกต่างกันดังกล่าวแล้ว อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๑)^๘ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เป็นบทบัญญัติที่ป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ฯลฯ เพราะสภาพของอาคารหรือการใช้อาคารนั้น การติดตั้งลูกกรงเหล็กดัด ฯลฯ จนไม่มีช่องทางออกยอมทำให้อาคารนั้นไม่มีทางหนีภัยออกมาได้เมื่อเกิดอัคคีภัย จึงทำให้อาคารมีสภาพไม่ปลอดภัย แก่บุคคลผู้ใช้อาคารนั้น ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงออกกฎกระทรวงกำหนดวิธีการแก้ไขตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๘ ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งแตกต่างไปจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะอื่น หรือคำวินิจฉัยของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เคยมีมาแล้ว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๓๑