

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการก่อสร้างอาคารล้ำแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา
ให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช
๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี
จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๑๒ และการชดใช้เงินค่าทดแทนที่ทางราชการ
ต้องให้แก่เจ้าของอาคารตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๑๓๐๙/๒๒๒๒ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๑ ได้เกิดเพลิงไหม้ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี และสำนักผังเมืองได้ดำเนินการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๑๒ เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๑๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๒ ที่ประชุมคณะเทศมนตรีและหัวหน้าส่วนการงานของสำนักงานเทศบาลเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี ได้มีมติอนุมัติให้เจ้าของที่ดินคือวัดเสาชิงช้าดำเนินการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงอาคารได้โดยรื้อถอนอาคารเก่าซึ่งเป็นอาคารไม้แล้วก่อสร้างอาคารคอนกรีตขึ้นแทนที่ โดยแนวอาคารล้ำแนวเขตถนนตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว การก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อพระราชกฤษฎีกา แต่ผู้ทำการก่อสร้างได้รับอนุมัติจากเทศบาลเมืองลพบุรีต่อมาสำนักผังเมืองได้ดำเนินการออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลในท้องที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๒๔ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๒๔ และอาคารของวัดเสาชิงช้าที่ก่อสร้างโดยได้รับอนุญาตจากเทศบาลเมืองลพบุรีนั้นอยู่ในเขตที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติดังกล่าวสำนักผังเมืองจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

๑. การก่อสร้างอาคารฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ฯ หากได้รับอนุญาตจากเทศบาลให้ทำการก่อสร้างได้ เจ้าของอาคารดังกล่าวมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ประกาศภายหลังหรือไม่

๒. หากทางราชการต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้เจ้าของอาคารดังกล่าวแล้ว มีอำนาจไล่เบียดเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการอนุญาตให้ทำการก่อสร้างได้ประการใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักผังเมือง และกรมการปกครอง) และได้พิจารณابันทึกข้อเท็จจริงและเอกสารการสอบสวนของจังหวัด

ลพบุรีเกี่ยวกับการอนุญาตให้วัดเสาชิงช้าก่อสร้างอาคารซึ่งสำนักผังเมืองส่งมาประกอบการพิจารณาแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักผังเมืองว่า แนวอาคารของวัดเสาชิงช้าที่สำนักผังเมืองอ้างว่าล้ำแนวเขตถนนตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๑๒ นั้น มิได้อยู่ในเขตเพลิงไหม้ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด แต่สำนักผังเมืองเห็นว่า แม้แนวเขตถนนจะอยู่นอกเขตเพลิงไหม้ แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ จึงถือเป็นเขตเพลิงไหม้ด้วย ส่วนข้อเท็จจริงจากบันทึกข้อเท็จจริงและเอกสารการสอบสวนของจังหวัดลพบุรีปรากฏว่า ในการอนุญาตนั้นคณะเทศมนตรีได้พิจารณากำหนดแนวอาคารของวัดเสาชิงช้าให้อยู่ในแนวเดียวกับอาคารเทศบาลที่มีอยู่เดิมในถนนสายเดียวกัน เพื่อรักษาแนวอาคารตามถนนให้เป็นระเบียบ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๓)^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙๒ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๑๕ ประกอบกับมาตรา ๗๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ และในการพิจารณากำหนดแนวอาคารที่จะอนุญาตให้ก่อสร้างนอกเขตเพลิงไหม้นั้น สำนักผังเมืองได้มีหนังสือที่ มท ๑๐๘/๓๔๖๖ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๑๒ ชี้แจงแนวทางในการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีทราบสรุปได้ว่า เมื่อจะมีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารขึ้นในถนนนอกเขตเพลิงไหม้สายที่ติดต่อกับถนนในเขตเพลิงไหม้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ถอยร่นแนวอาคารที่สร้างใหม่ให้เป็นระเบียบ เพื่อให้ได้แนวเดียวกับแนวอาคารที่กำหนดไว้ตามผังในเขตเพลิงไหม้ได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่เทศบาลเมืองลพบุรีแต่งตั้งขึ้นเพื่อสอบสวนการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารกรณีนี้มีความเห็นว่า การที่คณะเทศมนตรีอนุญาตให้วัดเสาชิงช้าก่อสร้างอาคารล้ำแนวเขตถนนตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ นั้น แม้จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่มิได้ปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติของหนังสือราชการของสำนักผังเมืองดังกล่าวข้างต้น การ

๑ มาตรา ๑๐ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผัง แบบก่อสร้าง หรือรายการที่ได้ยื่นแก่ตนนั้นได้แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติและเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย และการป้องกันอัคคีภัย

(๒) เพื่อการอนามัย

(๓) เพื่อรักษาแนวอาคารตามถนนให้เป็นระเบียบ

(๔) เพื่อประโยชน์สถาปัตยกรรม

(๕) เพื่อประโยชน์ในการจัดพื้นที่ที่ใช้เป็นที่จอดรถยนต์ ที่กับริยยนต์และทางเข้าออกของรถยนต์ตามความในมาตรา ๘ วรรคสอง

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

ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการอนุญาตครั้งนั้นน่าจะไม่ใช่ขอด้วยแนวทางปฏิบัติราชการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก็คือ การที่วัดเสาชิงช้าก่อสร้างอาคารล้าแนวเขตถนนตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๑๒ เป็นการฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกานั้นหรือไม่

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ เพื่อให้มีการควบคุมการก่อสร้างภายในเขตเพลิงไหม้ตามที่กำหนดไว้ในแผนที่แสดงเขตเพลิงไหม้ท้ายพระราชกฤษฎีกา ผลของการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คือ การปลูกสร้างอาคารภายในเขตเพลิงไหม้จะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กรมโยธาเทศบาลตามมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับ มาตรา ๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้^๖ ซึ่งมีผลให้พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยกเลิกไปด้วย แต่โดยที่มาตรา ๘๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ บัญญัติให้ถือว่าท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับ เป็นท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับแล้ว และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

^๓มาตรา ๓ เมื่อเกิดเพลิงไหม้ ณ ที่ใด และรัฐบาลเห็นสมควรให้มีการควบคุมการก่อสร้างในบริเวณนั้น ก็ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ได้ทุกมาตรา โดยประกาศพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกานั้น ให้มีแผนที่ต่อท้ายแสดงเขตเพลิงไหม้ไว้ด้วย

^๔มาตรา ๖ ห้ามมิให้บุคคลใดทำการปลูกสร้างขึ้นภายในเขตเพลิงไหม้เว้นไว้แต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากกรมโยธาเทศบาล

^๕มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙

(๒) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๐๔

(๓) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙๒ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๑๕

(๔) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖

(๕) พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๖

^๖มาตรา ๘๐ ท้องที่ใดที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ในท้องที่นั้นแล้ว

พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ส่วนพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๑๒ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๑๒ ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับเป็นพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ในท้องที่นั้นตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ การก่อสร้างอาคารจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑^๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ สำหรับบทบัญญัติในหมวด ๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ เกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗^๘ ว่า ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ ห้ามผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารประชาชนทราบว่าจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้นั้น เห็นได้ชัดเจนว่าจะใช้บังคับกับกรณีเกิดเพลิงไหม้ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับแล้วเท่านั้น

ดังได้กล่าวมาข้างต้นว่า ผู้แทนสำนักผังเมืองชี้แจงว่าแนวอาคารของวัดเสาธงทองมิได้อยู่ในเขตเพลิงไหม้ แต่ลำแนเขตถนนซึ่งอยู่นอกเขตเพลิงไหม้ ซึ่งสำนักผังเมืองเห็นว่าแนวเขตถนนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา^๙ จึงถือเป็นเขตเพลิงไหม้ด้วย นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า ตามมาตรา ๓^{๑๐} แห่งพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๑๒ กำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้พุทธศักราช ๒๔๗๖ เฉพาะในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรีเท่านั้น ซึ่งเขตเพลิงไหม้นี้ได้มี

^๗มาตรา ๒๑ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่เจ้าของอาคารจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

^๘มาตรา ๕๗ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ ห้ามผู้ใด ก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้ และให้ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตดังกล่าวอยู่แล้วก่อนวันที่เกิดเพลิงไหม้ ระวังการกระทำตามที่ได้รับอนุญาตนั้นตามระยะเวลาดังกล่าวด้วย

^๙ให้นำความในมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับแก่การฝ่าฝืนบทบัญญัติวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับแก่

(๑) การก่อสร้างอาคารชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการบรรเทาทุกข์ซึ่งจัดทำหรือควบคุมโดยทางราชการ

(๒) การดัดแปลงหรือซ่อมแซมอาคารเพิงเท่าที่จำเป็นเพื่ออยู่อาศัยหรือใช้สอยชั่วคราว

^{๑๐}มาตรา ๓ ให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้

เครื่องหมายแสดงแนวเขตเพลิงไหม้ไว้ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา บริเวณนอกเหนือจากนั้นแม้จะปรากฏอยู่ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ก็ไม่ถือเป็นเขตเพลิงไหม้แต่อย่างใด และพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ จะประกาศควบคุมการก่อสร้างได้เฉพาะในเขตเพลิงไหม้เท่านั้น แม้ว่ามาตรา ๔^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ จะให้ความหมายของคำว่า “เขตเพลิงไหม้” ไว้ให้หมายความรวมทั้งบริเวณที่อยู่ติดต่อกันในระยะสามสิบเมตรโดยรอบบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ด้วย ก็คงหมายความว่าเฉพาะเขตเพลิงไหม้ที่เกิดขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ใช้บังคับแล้วเท่านั้น ไม่มีผลย้อนหลังไปถึงเขตเพลิงไหม้ตามพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ ในบริเวณเขตเพลิงไหม้ ที่ตำบลท่าหิน อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๑๒ แต่อย่างใด เพราะมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ท้องที่ใดได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๔๗๖ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ในท้องที่นั้นแล้ว” ดังนั้น อาคารของวัดเสนาททองซึ่งได้ก่อสร้างนอกเขตเพลิงไหม้จึงไม่อยู่ในเขตบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม โดยที่ปรากฏว่าบริเวณนอกเขตเพลิงไหม้เป็นเขตที่มีการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในเขตเทศบาลเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๔๙ ซึ่งถือเป็นพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ดังนั้น การก่อสร้างอาคารในบริเวณดังกล่าวจึงต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาลตามมาตรา ๔^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ และกรณีที่ว่าหรือนี้

๑๐ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เขตเพลิงไหม้” หมายความว่า บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้อาคารตั้งแต่สามสิบหลังคาเรือนขึ้นไป หรือมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งไร่ขึ้นไป รวมทั้งบริเวณที่อยู่ติดต่อกันในระยะสามสิบเมตรโดยรอบบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๑ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๗)

๑๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

(๑) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล

(๒) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ปรากฏว่าคณะเทศมนตรีได้อนุญาตให้เจ้าของอาคารคือวัดเสาชิงช้าทำการก่อสร้างอาคารได้เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๒ และไม่ปรากฏว่าในบริเวณดังกล่าวได้มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นห้ามการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๘ (๑๐) มาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ หรือมีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างอาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๓^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ ดังนั้น นายกเทศมนตรีจึงมีอำนาจอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้

ส่วนที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่เทศบาลเมืองลพบุรีแต่งตั้งขึ้นสอบสวนการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารกรณีนี้เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีน่าจะไม่ชอบด้วยแนวทางปฏิบัติราชการนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า ตามหนังสือของสำนักผังเมือง ที่ มท ๑๑๐๘/๓๔๖๖ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๒ ได้วางแนวทางการพิจารณาอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารนอกเขตเพลิงไหม้ไว้เพียงว่า เมื่อจะมีการก่อสร้าง

(๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร

(๕) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(๖) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๓}มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) บริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๘ ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘

มาตรา ๑๐ ในกรณีมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

^{๓๔}มาตรา ๑๓ ในกรณีที่สมควรห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอนเคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใด แต่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐) ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายและใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ

ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

อาคารขึ้นในถนนนอกเขตเพลิงไหม้สายที่ติดต่อกับถนนในเขตเพลิงไหม้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ถอยร่นแนวอาคารที่สร้างใหม่ให้เป็นระเบียบ เพื่อให้ได้แนวเดียวกับแนวอาคารที่กำหนดไว้ตามผังในเขตเพลิงไหม้ได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ และในการอนุญาตของคณะกรรมการในเรื่องนี้ก็ได้พิจารณากำหนดแนวอาคารโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ คือเพื่อรักษาแนวอาคารตามถนนให้เป็นระเบียบเช่นกัน โดยให้เป็นแนวเดียวกับอาคารเทศบาลที่มีอยู่เดิมในถนนสายเดียวกัน ดังนั้น แม้แนวอาคารนั้นจะล้ำแนวเขตถนนตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาก็ออยู่ในอำนาจของคณะกรรมการที่จะพิจารณาได้ และไม่น่าจะถือว่าไม่ชอบด้วยแนวทางปฏิบัติราชการแต่อย่างใด

ส่วนปัญหาที่ว่าเจ้าของอาคารจะมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาล ในท้องที่ตำบลท่าหิน อำเภอมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ.ศ.๒๕๒๔ หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๕) เห็นว่า การจ่ายเงินค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงได้มีกำหนดไว้ในข้อ ๗๔^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ.

^๑ข้อ ๗๔ เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่

(๑) เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน

(๒) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินนั้นในวันที่พระราชกฤษฎีกาตามข้อ ๖๔ หรือข้อ ๗๔ ใช้บังคับ หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๓) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ถูกเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงต่อเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และหลักฐานนั้นได้ทำไว้ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาตามข้อ ๖๔ หรือข้อ ๗๔ ใช้บังคับ หรือได้ทำขึ้นภายหลังวันนั้นโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการเช่านั้นยังไม่ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างนั้น แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างก่อนสัญญาเช่าระงับ

(๔) เจ้าของไม้ยืนต้นหรือพืชผลซึ่งขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่พระราชกฤษฎีกาตามข้อ ๖๔ หรือข้อ ๗๔ ใช้บังคับ หรือปลูกขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่เวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๕) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้ซึ่งมีอยู่ในที่ดินในวันที่พระราชกฤษฎีกาตามข้อ ๖๔ หรือข้อ ๗๔ ใช้บังคับ แต่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้นั้นต้องไม่เป็นผู้ที่จำต้องรื้อถอนสิ่งเหล่านั้นไปเมื่อเพียงแต่ได้รับแจ้งความของเจ้าของที่ดินแต่เงินค่าทดแทนดังกล่าวใน (๕) นี้ ให้กำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้างรวมทั้งค่าปลูกสร้างใหม่ด้วย

(๖) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง หรือสิทธิในการวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ถูกเวนคืนตามมาตรา ๑๓๔๙ หรือมาตรา ๑๓๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อบุคคลดังกล่าวได้ให้ค่าทดแทนในการที่ได้ใช้สิทธินั้นแก่เจ้าของที่ดินไปแล้ว

๒๕๑๕ โดยให้จ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่ถูกเวนคืน เจ้าของไม้ยืนต้น เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนได้ ทั้งนี้ ทรัพย์สินที่จะนำมาคำนวณค่าทดแทนคือทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับตามข้อ ๗๕^{๑๖} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ทรัพย์สินนี้ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า วัดเสาชิงช้าได้ก่อสร้างอาคารก่อนวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับเจ้าของอาคารย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนส่วนจะได้รับค่าทดแทนเพียงใดย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า นายกเทศมนตรีเมืองลพบุรีมีอำนาจที่จะอนุญาตให้เจ้าของที่ดินคือ วัดเสาชิงช้าก่อสร้างอาคารได้ ฉะนั้น จึงไม่ควรถูกต้องรับผิดชอบใช้เงินค่าทดแทนที่ทางราชการต้องให้แก่เจ้าของอาคาร

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๒๘

^{๑๖}ข้อ ๗๕ ทรัพย์สินซึ่งจะนำมาคำนวณค่าทดแทนคือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวงใช้บังคับ หรือในกรณีที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาเช่นนั้น คือทรัพย์สินซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับ

แต่ถ้าทรัพย์สินดังกล่าวได้จัดทำหรือปลูกขึ้นเพื่อเรียกร้องเอาค่าทดแทนหรือที่ดินสำหรับขยายเขตทางหลวงชนบทซึ่งเป็นของเจ้าของเดียวกัน และที่ดินที่จะเวนคืนมีเนื้อที่ไม่เกินหนึ่งในสิบของที่ดินทั้งแปลง และที่ดินที่เหลืออยู่มีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่าห้าไร่ให้นำมาคำนวณเป็นค่าทดแทน