

บันทึก

เรื่อง ผลใช้บังคับของประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ตาม

มาตรา ๕๙ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๓๐๖/๑๒๓๙๖ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครมีปัญหาในการตีความตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๙ วรรคสอง<sup>๑</sup>เกี่ยวกับผลการบังคับใช้ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว โดยข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า บริษัททวเคหะกิจ จำกัด ได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ตึกแถว ๔ ชั้น จำนวน ๑๕ ห้อง และตึกแถว ๓ ชั้น จำนวน ๘๒ ห้อง เพื่อใช้เป็นอาคารพาณิชย์-พักอาศัย ที่ซอยแสงจันทร์ ถนนเจริญกรุง แขวงทุ่งวัดดอน เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๙๕๘,๑๑๐๕,๑๑๐๖ และ ๓๓๕๕ โดยยื่นที่สำนักงานเขตยานนาวา เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๒๙ แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวอยู่ในบริเวณที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่แขวงทุ่งวัดดอน เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๑๐๑ ตอนที่ ๑๖๘ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ และแบบแปลนแผนผังของอาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ดังกล่าวอันเป็นการต้องห้ามมิให้ทำการก่อสร้างตามมาตรา ๖๐ และในขณะที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ บริษัทฯได้มีหนังสือที่ นค./๑/๕/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๙ ถึงผู้อำนวยการเขตยานนาวา มีใจความโดยสรุปว่า กรุงเทพมหานครจะกันแนวเขตที่ดินของบริษัทฯให้เป็นไปตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้โดยอาศัยประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวข้างต้นไม่ได้ เนื่องจากมิได้มีข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกฎกระทรวงออกมารองรับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศมีผลใช้บังคับ ทำให้ประกาศนั้นต้องยกเลิกไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฯ หมวด ๑ มาตรา ๑๓

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง น่าจะมีผลใช้บังคับตามกฎหมายได้

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่มีการประกาศไม่ปรับปรุงเขตเพลิงไหม้แล้วให้การห้ามตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง เป็นอันยกเลิก

ในกรณีที่มีการประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้แล้ว ให้การห้ามตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปอีกเป็นเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่มิได้มีประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้น และให้สำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารจัดทำแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในราชกิจจานุเบกษาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว

ตลอดไป โดยไม่จำเป็นต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือกฎกระทรวงมารองรับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพราะมิใช่ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๑๓ แต่เมื่อบริษัท ฯ ได้มีหนังสือโต้แย้งมาเช่นนี้ กรณีจึงยังเป็นปัญหาในการตีความว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๓ ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๑ ซึ่งเป็นบททั่วไปจะมีผลทำให้ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ ด้วยหรือไม่ และเนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาการตีความข้อกฎหมาย ประกอบกับการที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวออกใช้บังคับแล้ว หากไม่มีการเวนคืนที่ดินซึ่งตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้กำหนดให้เป็นถนนแล้ว ก็อาจไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินได้ ดังนั้น เพื่อความรอบคอบจึงขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติและจะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้แบ่งสาระในรายละเอียดของเนื้อหาออกเป็น ๙ หมวด ซึ่งบทบัญญัติในแต่ละหมวดจะมีความสมบูรณ์และลักษณะพิเศษอยู่ในตัวเองแล้ว หากมีความจำเป็นจะต้องนำบทบัญญัติในมาตราอื่นมาใช้บังคับ หรือเมื่อมีการอ้างอิงถึงมาตราอื่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็จะบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เช่น มาตรา ๒๗<sup>๒</sup> การพิจารณาคำขออนุญาตต้องพิจารณาให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ และในกรณีฝ่าฝืนมาตรา ๖๐<sup>๓</sup> กฎหมายก็บัญญัติให้นำความในมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เป็นต้น สำหรับในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้นั้น

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๗ ในการตรวจพิจารณาคำขออนุญาตมาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณที่ได้ยื่นไว้ เพื่อให้ถูกต้องและเป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ และให้นำมาตรา ๒๖ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลนรายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตภายในสามสิบวัน แต่ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญผิดจากคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกรณีนี้ให้ถือว่าเป็นการยื่นคำขอใหม่และให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ต่อไป

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๖๐ เมื่อมีประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้แล้วห้ามผู้ใดก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ให้ผิดไปจากที่กำหนดในแผนผังนั้น และบรรดาใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารที่ได้ออกไว้ก่อนวันประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ซึ่งขัดกับแผนผังดังกล่าวให้เป็นอันยกเลิก

ให้นำความในมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับแก่การฝ่าฝืนบทบัญญัติวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษว่า เมื่อเกิดเพลิงไหม้ในบริเวณใดอันเข้าลักษณะเป็นเขตเพลิงไหม้<sup>๔</sup> ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศแสดงเขตเพลิงไหม้ พร้อมทั้งระบุให้ทราบถึงการกระทำอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๕๖) และภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ห้ามมิให้ก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้ (มาตรา ๕๗) และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาว่าสมควรจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ โดยเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารซึ่งจะเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้ประกาศว่าจะมีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ (มาตรา ๕๘) ในกรณีที่มีประกาศว่าไม่มีการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ก็ให้การห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ซ่อมแซม รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตเพลิงไหม้ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่งนั้นเป็นอันยกเลิกไป (มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง) แต่ในกรณีที่มีการประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้แล้ว ให้การห้ามตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปอีก ๖๐ วันนับแต่วันที่มิประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้น และให้รัฐมนตรีประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในราชกิจจานุเบกษาภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่มิประกาศปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้น (มาตรา ๕๙ วรรคสอง) ผลของการใช้บังคับประกาศใช้แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง ก็คือห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ให้ผิดไปจากที่กำหนดในแผนผังนั้น (มาตรา ๖๐) ซึ่งในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้ได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดเพื่อใช้ประโยชน์ตามที่กำหนดในแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ดังกล่าวก็ให้ดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นได้ (มาตรา ๖๑)

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หมวด ๗ เขตเพลิงไหม้ แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติเรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเพลิงไหม้ไว้เป็นพิเศษเป็นขั้นตอนและสมบูรณ์อยู่ในตัวเองดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนมาตรา ๑๓<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น มี

๔ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เขตเพลิงไหม้” หมายความว่า บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้อาคารตั้งแต่สามสิบหลังคาเรือนขึ้นไปหรือมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งไร่ขึ้นไป รวมทั้งบริเวณที่อยู่ติดต่อกันในระยะสามสิบเมตรโดยรอบบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

๕ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๓ ในกรณีที่เหมาะสมห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใด แต่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา ๘ (๑๐) ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับ

เจตนารมณ์เป็นการห้ามการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้ อาคารชนิดใดหรือประเภทใดในบริเวณหนึ่งบริเวณใด ในกรณีปกติธรรมดา ไม่ใช่กรณีที่เกิดเพลิงไหม้ซึ่งมีบทบัญญัติไว้เป็นพิเศษเป็นขั้นตอนและสมบูรณ์อยู่ในตัวเองตามมาตรา ๕๖ ถึง มาตรา ๖๒ ดังกล่าวแล้ว ฉะนั้น จะนำมาตรา ๑๓มาใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดเพลิงไหม้มิได้ ประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง จึงไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แต่ประการใด

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์  
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ตุลาคม ๒๕๖๙

---

ถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก.