

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ผลใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม และการปรับปรุง กฎหมายลำดับรองที่ออกตาม
พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๙/๘๗๒๐ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๙ (๑๑) แห่งกฎกระทรวง กำหนดเงื่อนไขในการใช้ การเก็บรักษา และการมีไว้ในครอบครอง ซึ่งสิ่งทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย และกิจการอันอาจทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย และการจัดให้มีบุคคลและสิ่งจำเป็นในการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ผู้ประกอบการอันอาจทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย มีไว้ซึ่งอุปกรณ์เครื่องช่วยในการหนีไฟจากอาคารที่ประกอบกิจการ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๘ โดยมีเนื้อหาเป็นการกำหนดให้ผู้ประกอบการอันอาจทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่ายบางกิจการ ต้องจัดให้มีอุปกรณ์เครื่องช่วยในการหนีไฟจากอาคารหรือสถานประกอบการ แต่โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับในวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น มิได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวง หรือกฎหมายลำดับรองอื่นใด เพื่อกำหนดเงื่อนไขในการใช้ การเก็บรักษา และการมีไว้ในครอบครอง ซึ่งสิ่งทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย และกิจการอันอาจทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย และการจัดให้มีบุคคลและสิ่งจำเป็นในการป้องกันและระงับอัคคีภัย ดังเช่นพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจในการกำหนดให้ผู้ประกอบการอันอาจก่อให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย ต้องจัดให้มีไว้ซึ่งอุปกรณ์เครื่องช่วยในการหนีไฟจากอาคารที่ประกอบกิจการ จะมีก็เพียงแต่บทเฉพาะกาลในมาตรา ๕๘ ที่บัญญัติให้บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๒๐๕๙ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่ง
สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขในการใช้ การเก็บรักษา และการมีไว้ในครอบครอง ซึ่งสิ่งทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย และกิจการอันอาจทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย และการจัดให้มีบุคคลและสิ่งจำเป็นในการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ผู้ประกอบการกิจการอันอาจทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย มีไว้ซึ่งอุปกรณ์เครื่องช่วยในการหนีไฟจากอาคารที่ประกอบกิจการ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๘ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ อันจะทำให้กฎหมายลำดับรองทั้งสองฉบับสิ้นผลบังคับในวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ หรือไม่

๒. หากกฎหมายลำดับรองทั้งสองฉบับยังใช้บังคับได้ต่อไป ในกรณีที่ผู้ประกอบการกิจการอันอาจทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่ายฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จะใช้กฎหมายใดพิจารณาความผิดและลงโทษแก่ผู้กระทำ เพราะพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีบทกำหนดโทษกรณีมีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ถูกยกเลิกตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เป็นต้นไป อีกประการหนึ่งในกรณีที่เห็นสมควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองดังกล่าว จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า บรรดากฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยบทบัญญัติที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไปแล้ว จะยังมีผลใช้บังคับได้ต่อไปหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือบทบัญญัติที่ตราขึ้นใหม่ได้บัญญัติในหลักการเดิมหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักการเดิมเสียใหม่ ถ้าปรากฏว่าไม่ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักการเดิม บรรดากฎหมายลำดับรองที่ได้ใช้อยู่แล้วนั้นก็ยังมีผลใช้ได้ ไม่จำเป็นต้องออกหรือตราขึ้นใหม่ แต่ถ้าหากว่าได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติมหลักการขึ้นใหม่แล้ว กฎหมายลำดับรองที่ได้ตราขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรานั้นก็เป็นอันใช้ไม่ได้ จำเป็นจะต้องออกและตราขึ้นใหม่ โดยการตรากฎหมายลำดับรองขึ้นใหม่นั้น รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบกับบทบัญญัติมาตราใดมาตราหนึ่งที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองเรื่องนั้น ๆ ไว้ แต่ถ้าหากว่าเรื่องใดไม่มีบทบัญญัติโดยชัดแจ้งให้ตรากฎหมายลำดับรองได้ รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจะอาศัยแต่เพียงอำนาจตามบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายอันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดผู้มีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองเพื่อตรากฎหมายลำดับรองไม่ได้

สำหรับกรณีนี้ เมื่อปรากฏว่ามาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเงื่อนไขในการใช้ การเก็บรักษา และการมีไว้ในครอบครอง ซึ่งสิ่งที่ทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย และกิจการอันอาจทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย และการจัดให้มีบุคคลและสิ่งจำเป็นในการป้องกันและระงับอัคคีภัย ได้ถูกยกเลิกโดยผลของมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และไม่มีการบัญญัติหลักการเรื่องนี้ไว้ในมาตราใดอีก ซึ่งการไม่ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ ก็เนื่องมาจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่กำลังจะเกิดขึ้นหรือเพิ่งจะเกิดขึ้น ซึ่งไม่ใช่เป็นการกำหนดมาตรการป้องกันสาธารณภัยในระยะยาวเหมือนดังเช่นกฎหมายอื่นที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการป้องกันสาธารณภัยไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยโรงแรม และกฎหมายว่าด้วยหอพัก เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ ไม่มีหลักการดังกล่าว กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับจึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ จึงไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไป

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อไต่สวนวินิจฉัยไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัยฯ ได้ถูกยกเลิกแล้ว และกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไป จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๐

^๑ มาตรา ๖ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด

(๑) เงื่อนไขในการใช้ การเก็บรักษาและการมีไว้ในครอบครองซึ่งสิ่งที่ทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย

(๒) กิจการอันอาจทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย และกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวมีไว้ซึ่งบุคคลและสิ่งจำเป็นในการป้องกันอัคคีภัยและระงับอัคคีภัยตามสมควรแก่สภาพแห่งอาคารหรือกิจการนั้น

(๓) อาณัติสัญญาณหรือเครื่องหมายเกี่ยวกับการป้องกันอัคคีภัยและระงับอัคคีภัย

(๔) เครื่องหมายของผู้อำนวยการดับเพลิงประจำท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นนายตรวจพนักงานดับเพลิงและอาสาดับเพลิง

(๕) เครื่องแบบและบัตรประจำตัวของนายตรวจ พนักงานดับเพลิงและอาสาดับเพลิง

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

^๒ มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๒

(๒) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒