

การตรวจสอบความถูกต้องของมาตรการบังคับทางปกครอง และบทลงโทษทางอาญา
ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และแนวทางแก้ไขกรณีการรื้อถอนอาคาร

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ซึ่งผู้เขียนได้พิจารณาและเรียบเรียงถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการใช้
มาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญา ในกรณีมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างโดย
ไม่ได้รับอนุญาต หรือผิดจากแบบที่ได้รับอนุญาตไว้ ตั้งแต่ขั้นตอนแรกตามลำดับ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่พบ ส่ง
ผลให้การนำมาตรการบังคับทางปกครองและบทลงโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.
2522 มาใช้บังคับเป็นไปโดยล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ ในบทนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาแนวทางและมาตรการ
ในการแก้ไขปัญหานี้ เพื่อให้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับกรณีการรื้อถอนอาคาร ได้นำมาใช้บังคับ
อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามลำดับ ดังนี้

5.1 มาตรการตรวจสอบความถูกต้องของมาตรการบังคับทางปกครอง บทลงโทษทางอาญา ตามพระ
ราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

มาตรการตรวจสอบความถูกต้องของมาตรการบังคับทางปกครองนี้ ผู้เขียนมีความประสงค์ต้องการ
แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มีบทบัญญัติคุ้มครองเจ้าของอาคาร, บุคคลผู้ได้
รับคำสั่งจากเจ้าพนักงาน และที่สำคัญคือได้รับคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร บทบัญญัติคุ้มครองเจ้าของอาคาร,
บุคคลผู้ได้รับคำสั่งนี้ เพื่อมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ใช้อำนาจดุลพินิจโดยนอกรอบ กฎหมายจึงบัญญัติให้มี
การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น ดังต่อไปนี้

ตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 52 "ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต
ผู้แจ้ง ตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำ
สั่งดังกล่าว ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นหนังสือและยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว และ
ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดส่งอุทธรณ์และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปยังคณะกรรมการพิจารณา
อุทธรณ์ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แล้วแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์พร้อมด้วยเหตุผล เป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสนอคดีต่อศาลภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์"

มาตรการตรวจสอบความถูกต้องของการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 52 พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ คือ การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสนอคดีต่อศาลภายในสามสิบวัน

5.1.1 องค์การตรวจสอบความถูกต้อง

5.1.1.1 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 50 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

(1) ในเขตกรุงเทพมหานครหรือในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม และผู้แทนคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมเป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ในจำนวนนี้ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสองคน และให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง (1) ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรุงเทพมหานคร หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือสภาจังหวัด

(2) ในเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล เขตเมืองพัทยา หรือเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัดเป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง ในจำนวนนี้ให้มีกรรมการจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าสองคน และให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

กรรมการและเลขานุการตามวรรคหนึ่ง (2) ต้องไม่เป็นผู้อยู่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ให้นำมาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 17 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยอนุโลม

มาตรา 15 ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี มาตรา 16 ว่าด้วยการพ้นจากวาระของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ และมาตรา 17 องค์ประชุมต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุม ถือเป็นเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่ง ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 51 โดยได้คือ

- (1) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
- (2) มีหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์
- (3) สอบถามข้อเท็จจริงหรือกระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (3) กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มอบหมาย จะเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคาร อันเป็นมูลเหตุแห่งการอุทธรณ์ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกก็ได้

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่มอบหมายก็ได้ โดยนำมาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 51 มาใช้บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโดยอนุโลม

5.1.1.2 ศาล

ศาล เป็นองค์กรซึ่งตรวจสอบความถูกต้องของมาตรการบังคับที่ส่งโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น และตรวจสอบความถูกต้องของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามที่กล่าวในข้อ 5.2.1

ขั้นตอน สิทธิ และหน้าที่ของผู้อุทธรณ์ ฎีกา นั้น ระบุในบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ดังนั้น พอจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า ศาล คือ องค์กรสุดท้ายที่จะตรวจสอบความถูกต้องของมาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และเป็นองค์กรตรวจสอบความถูกต้องของบทลงโทษทางอาญาของศาลด้วยกัน

การ "อุทธรณ์" ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 คือการยื่นคำร้องหรือคำคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งออกบังคับแก่ผู้อุทธรณ์ และผู้อุทธรณ์เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและหรือข้อกฎหมาย ขอให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยกเลิกหรือแก้ไขคำสั่งดังกล่าวให้เป็นผลแก่ผู้อุทธรณ์ ดังนั้น การอุทธรณ์คือกระบวนการซึ่งมีความประสงค์ที่จะให้มีการตรวจสอบคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ การอุทธรณ์ต้องปรากฏข้อคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเรื่องใด เมื่อใด และผู้อุทธรณ์ได้รับคำสั่งนั้นเมื่อใด ลักษณะของอุทธรณ์ต้องแสดงว่าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นพ้องกับคำสั่งโดยคัดค้านว่าไม่ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริงไม่ชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร พร้อมด้วยเหตุผลทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และต้องมีคำขอของผู้อุทธรณ์ คือผู้อุทธรณ์ประสงค์จะให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แก้ไขความไม่ถูกต้องที่เกิดขึ้น หรือบำบัดความเสียหายให้แก่ผู้อุทธรณ์ตามข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ผู้อุทธรณ์ยกขึ้นอ้างนั้นอย่างไรบ้าง

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้รับคำอุทธรณ์แล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ (หากวินิจฉัยอุทธรณ์ล่าช้ากว่ากำหนดคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นก็มีผลบังคับได้ เห็นคำพิพากษาฎีกาที่ 2334/2531)

วิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ กระทำโดยการพิจารณา เอกสารหลักฐานของผู้อุทธรณ์และเอกสารหลักฐานซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น เสนอไปพร้อมอุทธรณ์ อาจเรียกผู้อุทธรณ์และข้าราชการที่เกี่ยวข้องในราชการส่วนท้องถิ่นหรือผู้มีความรู้ ความชำนาญ มาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นประกอบการวินิจฉัยหากระทำการประชุมกรรมการแล้วขอมติจากที่ประชุม การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก

ผลของการวินิจฉัยกระทำโดย

1. สั่งยกอุทธรณ์ หากเห็นว่าอุทธรณ์นั้นต้องห้ามตามกฎหมาย
2. สั่งยื่นคำคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
3. สั่งกลับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
4. สั่งแก้คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีเห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงาน

ท้องถิ่นถูกแต่เพียงบางส่วนและผิดบางส่วน

และผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย ให้เสนอคดีต่อศาลภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยตรวจสอบความถูกต้องของคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

5.1.2 วิธีการตรวจสอบ

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 52 ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งความมาตรา 39 ทวิ* และผู้รับคำสั่ง** จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

*พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 39 ทวิ ผู้ใดจะก่อสร้าง คัดแปลง รัื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ครอบงำยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ได้ ราชการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด พร้อมทั้งแจ้งข้อมูลและยื่นเอกสารตามที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด

**ผู้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 40,41,42

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้ทำ เป็นหนังสือและยื่นต่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว และให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดส่งอุทธรณ์และ เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสนอคดีต่อศาลภายในสามสิบวัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือศาล ได้มีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา เป็นประการใด ให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติตามนั้น

ในระหว่างอุทธรณ์ ห้ามมิให้ผู้อุทธรณ์หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น กระทำการใดแก่อาคารอันเป็นมูลสารขึ้นแห่งการอุทธรณ์ เว้นแต่อาคารนั้นจะเป็นอันตรายต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือมีลักษณะซึ่งไม่อาจรื้อได้

ให้ตามมาตรา 47 มาใช้บังคับแก่การแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยอนุโลม (มาตรา 47 การสั่งหรือการแจ้งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากกรณีตามมาตรา 40(2) คือ มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระหัดังกล่าว และมาตรา 47 หว คือ การแจ้งคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้ระงับการกระทำที่ เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติพระราชบัญญัติควบคุมอาคารหรือคำสั่งให้รื้อถอน ให้ทำ เป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ให้ผู้ซึ่งจะต้องรับคำสั่งดังกล่าว ณ ภูมิลำเนาของผู้นั้น และให้ปิดประกาศคำสั่งดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณที่มีการกระหัดังกล่าว และให้ถือว่าผู้ซึ่งจะต้องรับคำสั่ง ได้ทราบคำสั่งนั้นแล้ว เมื่อพ้นกำหนดสามวัน นับแต่วันที่ได้มีการปิดประกาศดังกล่าว) การสั่งหรือแจ้งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ทำ เป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ขอรับใบอนุญาตผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 หว เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการหรือผู้ควบคุมงาน แล้วแต่กรณี ณ ภูมิลำเนาของผู้นั้น หรือจะทำ เป็นบันทึกและให้บุคคลดังกล่าวลงลายมือชื่อรับทราบก็ได้

ในกรณีที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำอาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ ให้ปิดประกาศสำเนาคำสั่งหรือหนังสือแจ้งแล้วแต่กรณี ไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่ทำการ

ก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้น้ำ หรือเปลี่ยนการใช้มัน และให้ถือว่าผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ดำเนินการ ผู้ควบคุมงาน ได้รับทราบคำสั่งหรือหนังสือแจ้งนั้นแล้ว เมื่อพ้นกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้มีการปิดประกาศดังกล่าว

ผู้เขียนมีความเห็นว่าในกรณีการตรวจสอบความถูกต้องของมาตรการทางปกครอง ทัศนคติของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ส่วนใหญ่ การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ผู้กระทำผิดอุทธรณ์ เพื่อประวิงเวลาในการรื้อถอน เนื่องจากต้องรอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ระหว่างนั้น ห้ามกระทำการใด ๆ แก่อาคารที่เป็นผลแห่งการอุทธรณ์¹

บทบัญญัติในเรื่องการอุทธรณ์ คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และศาล เป็นเจตนารมณ์ที่ดีของกฎหมาย เพื่อให้เจ้าของอาคารได้รับความยุติธรรม แต่เจ้าของอาคารกลับใช้มาตรา 52 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 นี้ เป็นประวิงชั้นในการเร่งสร้างอาคารให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุด หรือประวิงเวลาในการดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะกระทำได้เพียงดำเนินการคัดค้านคำอุทธรณ์แก่อาคารอันเป็นมูลกรณแห่งการอุทธรณ์ แต่กว่าจะมีคำวินิจฉัยอาคารก็สร้างแล้วเสร็จ ก่อให้เกิดปัญหาในการรื้อถอนตามมาภายหลังอีก

ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรมีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายในจุดนี้ เพื่อมิให้ผู้กระทำผิดใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการเร่งสร้างอาคารให้เสร็จเร็วขึ้น โดยจำกัดขอบเขตของการอุทธรณ์ไว้ว่า กรณีใดสามารถอุทธรณ์ได้ กรณีใดห้ามอุทธรณ์ เพื่อมิให้เกิดปัญหา เช่นในปัจจุบัน

¹พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 52 วรรคห้า

5.2 แนวทางแก้ไข กรณีการรื้อถอนอาคาร

การดำเนินการรื้อถอนอาคารโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากเจ้าของอาคารผู้ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคาร กรณี แบ่งเป็น

1. ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติให้การรื้อถอนอาคารให้ศาล เป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับให้รื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้าง ขัดต่อกฎหมายควบคุมอาคาร เพื่อแก้ไขปัญหาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่กล้ารื้อถอน โดยอำนาจของตนเอง ซึ่งมีผู้เห็นว่าขั้นตอนในการดำเนินการเกิดความล่าช้า จึงบัญญัติเปลี่ยนแปลงขั้นตอนในการดำเนินการรื้อถอนต่อมา เป็น

2. ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติแก้ไขให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารได้เอง ด้วยเหตุผล คือ การให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารเอง รวดเร็ว และคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนโดยส่วนรวมที่ควรให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ควบคุม และใช้มาตรการบังคับดังกล่าวนี้ การรื้อถอนอาคารโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นทำให้คดีนี้ต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาล การฟ้องให้รื้อถอนอาคารนั้นมีเป็นจำนวนมาก เกิดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี และการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าทำการรื้อถอนอาคารเอง รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย ถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะดูแล เรื่องความปลอดภัย และอำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่ได้มีเจตนาที่จะดำเนินการตามกฎหมาย²

แต่อย่างไรก็ตามการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะได้ดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารนั้น ทั้งตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ต่างก็มีอุปสรรค และข้อขัดข้อง ซึ่งทำให้การดำเนินการรื้อถอนหรือจัดให้มีการรื้อถอนล่าช้าไม่รวดเร็วเท่าที่ควรจะเป็น เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยแก่ประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งอุปสรรค และ ข้อขัดข้อง ซึ่งทำให้การดำเนินการรื้อถอนหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารล่าช้ามาแล้วเสร็จโดยรวดเร็วนั้น ผู้เขียนได้นำเสนอในบทที่ 4 แล้วนั้น ขณะนี้กรุงเทพมหานครได้วางระเบียบแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการรื้อถอนอาคาร ตามคำพิพากษาคดีแห่งไว้ความบันทึกสั่งการที่ กท. 8004/149 ลงวันที่ 14 มกราคม 2534 แต่เนื่องจากสำนักงาน เขตส่วนใหญ่ยังมีได้ดำเนินการบังคับคดีให้เป็น

²สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, "รายงานการประชุม พ.ศ.2535, ครั้งที่7/2535", 17 มกราคม 2535.

ไปตามคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยล่าช้า³ และแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามอำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 40 และ 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ที่ กท.8004/2248 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2536 แต่การรื้อถอนอาคารยังไม่ดำเนินการโดยรวดเร็ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีแนวทางแก้ไขดังต่อไปนี้

1. ปัญหาจากสภาพหัวหน้ากฎหมายนั้น บัญญัติโทษทางอาญากรณีความผิดฐานก่อสร้าง คัดแปลงอาคารฝ่าฝืนกฎหมาย และกรณีไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานไว้ค่า ซึ่งหากเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้จากการประกอบธุรกิจ การพาณิชย์ ของอาคารขนาดใหญ่แล้ว จะมีมากกว่าการยินยอมเสียค่าปรับ จึงไม่ดำเนินการรื้อถอน จึงควรเพิ่มอัตราโทษปรับให้สูงขึ้น แก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร

2. ปัญหาคำสั่งพลของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในเรื่องการรื้อถอนอาคารควรจัดจำนวนเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอกับปริมาณงาน และมีการจัดอบรมแก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องกฎหมายควบคุมอาคาร

3. ปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการรื้อถอนอาคารนั้น

การไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ควรรื้อถอนเนื่องจากมีสภาพที่อาจเกิดอันตรายแก่อาคารหรือประชาชนข้างเคียงอาคารเหล่านั้นไม่อาจแก้ไข เปลี่ยนแปลง ขออนุญาต หรือนิรโทษกรรมได้ ำให้แล้วเสร็จในระยะเวลาอันรวดเร็ว แต่กลับปล่อยเรื่องให้ล่าช้านั้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและทางราชการได้ เนื่องจากอาคารที่ควรรื้อถอนนั้น อาจเกิดอันตรายแก่ประชาชนได้ ซึ่งหากเกิดความเสียหายขึ้น ทางราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบคั้งนั้น หากการดำเนินการรื้อถอนอาคารเกิดความล่าช้า ทางราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ เนื่องจากปัญหาการรื้อถอนอาคารโดยล่าช้าเป็นปัญหาที่ผู้บังคับบัญชาได้ปล่อยปละละเลย ไม่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นเวลานาน

หากไม่มีการดำเนินการ หรือจ้กทำให้มีการรื้อถอนอาคาร หรือการดำเนินการหรือจ้กทำให้มีการรื้อถอนอาคารล่าช้า จะต้องมีการดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการหรือจ้กทำให้มีการรื้อถอนอาคารอย่างเคร่งครัด ทั้งทางวินัย และทางอาญา ทั้งกรณีการรื้อถอนอาคารตามคำพิพากษาของศาล และการรื้อถอนตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนี้

ก. ความรับผิดชอบทางวินัย

1. พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการหรือจ้กทำให้มีการรื้อถอนอาคาร มีความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 7 ข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีสองประเภทคือ

³"กองบังคับการเทศกิจ สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร"

(1) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ได้แก่ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร... มาตรา 8 "ให้หน้ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ..." ดังนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2538 หมวด 4 วินัยและการรักษาวินัยมีดังนี้

ข้อ 82 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ห้ามมิให้อาศัย หรือยินยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตน ว่าจะจะเป็นโดยตรงหรือทางอ้อม หาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่น ได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

ข้อ 83 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี หรือความก้าวหน้าแก่ราชการ

ข้อ 84 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอดุสาหะ เอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาท เลิน เล่อในหน้าที่ราชการ

การประเมินเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ข้อ 90 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดความจริงซึ่งสมควรแจ้ง ถือว่าเป็นรายงานเท็จด้วย

การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

2. ผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้รับผิดชอบในการดำเนินการรื้อถอนอาคารของเจ้าหน้าที่ มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ จะต้องควบคุมดูแล ตรวจสอบ การรื้อถอนอาคารของเจ้าหน้าที่ มีความผิดตามระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2538 มาตรา 99 วรรคแรก "ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย

มาตรา 99 วรรคสี่

เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที

มาตรา 99 วรรคท้าย

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา นี้ และมาตราหมวด 5 หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

ข. ความรับผิดชอบทางอาญา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 มาตรา 89 ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใน เขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(11) การควบคุมอาคาร

มาตรา 90 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 89 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนักผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าปรากฏว่าการไม่ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารนั้น เนื่องจากรับสินบนจากเจ้าของอาคาร พนักงานเจ้าหน้าที่มีความผิด

1. ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 "ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเอง หรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต"

องค์ประกอบความผิดในส่วนการกระทำ คือ ผู้กระทำได้แก่เจ้าพนักงาน เรียกรับ หรือ ยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

องค์ประกอบในส่วนจิตใจ คือ เจตนาพิเศษในการเรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ คือต้องอยู่ในขอบหน้าที่ ไม่ว่าจะได้มีการกระทำหรือไม่กระทำตามหน้าที่ ตามเจตนาพิเศษหรือไม่

ถ้าปรากฏว่าการไม่ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารนั้นมีชอบ หรือทุจริต พนักงานเจ้าหน้าที่มีความผิด

2. ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 "ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำ

ทั้งปรับ

องค์ประกอบความผิดในส่วนการกระทำ มีทั้งการกระทำและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติและละเว้นนั้นต้องอยู่ในหน้าที่แต่เป็นการมิชอบ

ความเสียหายนี้อาจเสียหายแก่ทางราชการก็ได้ แต่ไม่จำเป็นต้องเกิดความเสียหายขึ้นอย่างแท้จริง ความผิดครั้งนี้ไม่ใช่ความผิดที่อาศัยผล เพราะฉะนั้นแม้ความเสียหายอาจจะยังไม่เกิดขึ้นเลย ก็ถือว่าเป็นความผิดสำเร็จเช่นเดียวกัน ความเสียหายกรณีเช่นนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องกลับแกลัง และไม่จำเป็นต้องถึงขั้นทุจริตด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 409-410/2519) แต่ถ้าหากเป็นทุจริตแล้วไม่จำเป็นต้องมุ่งหมายให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนส่วนรวม เนื่องจากอาคารที่ก่อสร้าง คัดแปลง ฝ่าฝืนกฎหมาย อาจเกิดภัยอันตรายแก่ประชาชนได้หากไม่ดำเนินการรื้อถอน

4. ผู้บังคับบัญชาควรตรวจสอบ สอดส่องดูแลการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิด เพื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เกิดความมั่นใจในการตัดสินใจทำงาน และ พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ปฏิบัติงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

5. ประชาชนทั่วไปไม่ทราบถึงความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคาร เนื่องจากเป็นกฎหมายเทคนิค ดังนั้นทางราชการส่วนท้องถิ่นควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคารด้วย

6. การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแก่อาคารที่ก่อสร้าง คัดแปลง ฝ่าฝืน กฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งมีจำนวนมาก แต่อาคารเหล่านั้นไม่ก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่อาคารหรือประชาชนข้างเคียง ควรออกกฎหมายนิรโทษกรรมแก่เจ้าของอาคารที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารกรณีที่ต้องรื้อถอน แต่อาคารเหล่านั้นไม่ก่อให้เกิดภัยอันตรายโดยสภาพ หรืออาคารเหล่านั้นอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ แต่ผู้ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลา เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงต้องออกคำสั่งให้รื้อถอนโดยกำหนดเงื่อนไขให้ดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง มีความปลอดภัย เรียบร้อย และมาดำเนินการขออนุญาตให้ถูกต้อง สำหรับปัญหาในปัจจุบัน อาคารที่ก่อสร้างคัดแปลง ฝืนฝ่าฝืนกฎหมายและอาจก่อให้เกิดภัยอันตรายแก่อาคาร หรือประชาชนข้างเคียง ควรดำเนินการโดย คัดค้านอาคารดังกล่าว กล่าวคือ ต้องมีการบังคับให้ทำการรื้อถอน หรือดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยเร็ว และต้องดำเนินการลงโทษทางอาญาแก่เจ้าของอาคารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างคัดแปลงอาคารฝืนกฎหมายนั้นด้วย

7. ปัญหาสภาพอื่น ๆ เช่นการจัดสรรงบประมาณ จำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอ จัดอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความสามารถ จัดทำป้ายเตือนประชาชนไม่ให้เข้าไปในอาคารที่อาจเกิดภัยอันตราย ดำเนินการรื้อถอนอาคารบางส่วน เพื่อไม่ให้ใช้อาคารดังกล่าวได้อีก