

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีการบังคับตามคำสั่ง
ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร^๑

กรมที่ดินมีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๗.๒/๒๒๖๔ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑. คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร (คณะกรรมการฯ) อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร (คณะกรรมการฯ) ตามคำสั่งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ ๑/๒๕๖๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร และคณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการจัดสรรที่ดิน ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณารายงานผลการตรวจสอบและสอบสวนของคณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการจัดสรรที่ดิน รวมทั้งเรียกเป็นหนังสือให้บุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น คำแนะนำทางวิชาการ หรือให้ส่งเอกสารหรือข้อมูลเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินหรือกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้ดำเนินการไปตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ๒)ฯ และหากเห็นสมควรดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดก็มอบหมายให้อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย ในฐานะประธานกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีอาญาได้ทุกราย

๒. คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการจัดสรรที่ดิน น. ตั้งอยู่เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีบริษัท น. จำกัด บริษัท ท. จำกัด (มหาชน) และบริษัท พ. จำกัด เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามข้อ ๓๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๑๕ โดยตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดให้มีถนน (สะพาน) แบบท่อลอดข้ามคลองระหัดสบริเวณซอย ๓/๑ และซอย ๓/๒ เพื่อใช้เป็นทางสัญจรภายในโครงการดังกล่าว จำนวน ๒ แห่ง ซึ่งเป็นสาธารณูปโภคภายในโครงการ ต่อมาผู้จัดสรรที่ดินได้รื้อถอนถนน (สะพาน) แบบท่อลอดข้ามคลองบริเวณซอย ๓/๒ ออกเพื่อขยายคลองระหัดสภายในโครงการของกรุงเทพมหานคร และได้สร้างสะพานยกสูงขึ้นใหม่ตามแผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรรที่ดิน ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการดังกล่าวได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการฯ ขอให้ออกคำสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินสร้างสะพานข้ามคลองบริเวณซอย ๓/๒ ให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ และวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาต

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๑๖ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาเรื่องร้องเรียนแล้วพบว่า ผู้จัดสรรที่ดินได้รื้อสะพานข้ามคลองซึ่งเป็นสาธารณูปโภคในโครงการออกไปจริง อันเป็นการไม่บำรุงรักษาให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ คณะอนุกรรมการฯ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกคำสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินสร้างสะพานขึ้นใหม่ตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนด หากครบกำหนดแล้วผู้จัดสรรที่ดินไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้แจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีแก่ทั้งสามบริษัทดังกล่าวฐานฝ่าฝืนคำสั่งคณะอนุกรรมการฯ ตามมาตรา ๖๕ ต่อไป ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการฯ ได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้จัดสรรที่ดินทราบตามหนังสือสำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๗.๒/๑๗๔-๑๗๖ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑

๔. เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามคำสั่งดังกล่าวแล้วปรากฏว่า ผู้จัดสรรที่ดินมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะอนุกรรมการฯ จึงมีการแจ้งความเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้จัดสรรที่ดินตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ และต่อมาพนักงานอัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องผู้จัดสรรที่ดินเนื่องจากพยานหลักฐานไม่พอพ้อง ขณะเดียวกันผู้จัดสรรที่ดินไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งของคณะอนุกรรมการฯ จึงได้ฟ้องคณะอนุกรรมการฯ ที่ ๑ สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ ๒ และกรมที่ดิน ที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งศาลปกครองกลางพิพากษาให้ยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และต่อมาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๗๘/๒๕๖๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๗๙/๒๕๖๗ และคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๐๖/๒๕๖๗ มีคำพิพากษาว่า คำสั่งของคณะอนุกรรมการฯ ในส่วนที่ให้ผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการก่อสร้างสะพานบริเวณซอย ๓/๒ ที่รื้อถอนออก ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น ผู้จัดสรรที่ดินจึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองดังกล่าวที่กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินกระทำการ คือ สร้างสะพานข้ามคลองในโครงการให้เป็นไปตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต

๕. สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรมที่ดิน ได้รับทราบจากผู้ร้องเรียนว่า ยังไม่มีการก่อสร้างสะพานข้ามคลองบริเวณซอย ๓/๒ จึงมีหนังสือไปยังสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตก่อสร้างสะพานข้ามคลองบริเวณซอย ๓/๒ ซึ่งสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร มีหนังสือ ที่ กท ๐๙๐๗/อ.๑๘๑๑ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๘ แจ้งผลการตรวจสอบว่า พบข้อมูลการยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างสะพาน ค.ส.ล. จำนวน ๑ แห่ง เพื่อใช้เป็นทางสัญจรที่ซอยนวนานี ๓ ถนนประเสริฐมนูกิจ แขวงรามอินทรา เขตคันนายาว กรุงเทพมหานคร ของบริษัท น. จำกัด แต่บริษัทดังกล่าวไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างสะพานเนื่องจากไม่ได้แก้ไขแบบแปลนสะพานให้เป็นไปตามข้อ ๓๗ (๓) แห่งระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการขออนุญาตก่อสร้างสะพานข้ามคลอง พ.ศ. ๒๕๔๙

๖. คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณากรณีดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๖๘ และครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๘ มีความเห็นว่า เมื่อผู้จัดสรรที่ดินไม่สร้างสะพานตามคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ทั้งที่สามารถสร้างได้หากปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อให้บริษัทผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคตามแผนผัง โครงการ และวิธีการที่ได้รับอนุญาต ซึ่งไม่ได้กำหนดรูปแบบของสะพานไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในหมวด ๒/๑ ส่วนที่ ๓ มาตรา ๖๓/๒๐ ถึงมาตรา ๖๓/๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ และมีมติให้กรมที่ดินหรือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อขอทราบแนวทางปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

(๑) คณะอนุกรรมการฯ สามารถนำบทบัญญัติในหมวด ๒/๑ ส่วนที่ ๓ มาตรา ๖๓/๒๐ ถึงมาตรา ๖๓/๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓)ฯ มาใช้บังคับแก่กรณีนี้ได้หรือไม่อย่างไร

(๒) หากสามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวตาม (๑) มาใช้บังคับได้ การกำหนดค่าปรับบังคับการตามมาตรา ๖๓/๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓)ฯ ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการ พ.ศ. ๒๕๖๒ ในเรื่องนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการฯ หรือเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่คนใด

(๓) เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กำหนดค่าปรับบังคับการแล้ว การออกหนังสือเตือนให้มีกรกระทำในเรื่องนี้ คือ การสร้างสะพานข้ามคลอง ตามมาตรา ๖๓/๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓)ฯ ผู้ลงนามในหนังสือเตือนดังกล่าว คือ คณะกรรมการฯ หรือคณะอนุกรรมการฯ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของกรมที่ดิน โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า โครงการจัดสรรที่ดิน น. เป็นการจัดสรรที่ดินก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๑๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเป็นกรณีการจัดสรรที่ดินตามข้อ ๓๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้ยื่นแบบรายการและหลักฐานการจัดสรรที่ดินตามข้อ ๓๒ แล้ว โดยมีถนน (สะพาน) แบบท่อลอดข้ามคลองระหัด จำนวน ๒ แห่ง บริเวณซอย ๓/๑ และซอย ๓/๒ เป็นสาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดิน ต่อมา สำนักงานเขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้จัดสรรที่ดินในข้อหาทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า และทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์และเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ก่อสร้าง บังสาธารณณะ ล้ำรางสาธารณณะ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งศาลอาญาได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ ๕๔๙๒/๒๕๓๐ คดีหมายเลขแดงที่ ๕๐๖๒/๒๕๓๐ ให้ผู้จัดสรรที่ดินรื้อถอนถนน (สะพาน) ดังกล่าวและทำให้ที่ดินอยู่ในสภาพเดิม แต่ยังไม่มีการรื้อถอนถนน (สะพาน) เรื่อยมาจนกระทั่งภายหลังเกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ สำนักงานระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร มีโครงการก่อสร้างระบบระบายน้ำคลองระหัดเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมโดยการขุดลอกคลองระหัดและจัดทำเขื่อนริมคลองป้องกันดินพัง ผู้จัดสรรที่ดินจึงได้ทำการรื้อถอนสะพานดังกล่าวทั้งสองแห่งออก และก่อสร้างสะพานทดแทนบริเวณซอย ๓/๑ โดยได้รับอนุญาตจากกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียว

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมที่ดิน ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นที่จะต้องพิจารณาเป็นสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งของคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร กรุงเทพมหานครที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ สามารถนำบทบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๒/๑ การบังคับทางปกครอง ส่วนที่ ๓ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาใช้บังคับได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดสรรที่ดิน กรุงเทพมหานคร (คณะกรรมการฯ) มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อให้พิจารณาหรือกระทำการอย่างใดตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมายได้ เว้นแต่การดำเนินการตามมาตรา ๑๔^๗ (๑) และ (๒) โดยให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการฯ ในกิจการที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการในเรื่องใด ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย จึงเป็นการกระทำในฐานะที่คณะอนุกรรมการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เอง

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการฯ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร กรุงเทพมหานคร (คณะอนุกรรมการฯ) ตามคำสั่งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ ๑/๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร และคณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการจัดสรรที่ดิน ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม^๘ โดยกำหนดให้คณะอนุกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณารายงานผลการตรวจสอบและสอบสวนของคณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการจัดสรรที่ดิน รวมทั้งเมื่อคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ให้ดำเนินการไปตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ด้วย ดังนั้น การที่คณะอนุกรรมการฯ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ออกคำสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดิน

^๖มาตรา ๑๘ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง และคณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อให้พิจารณาหรือกระทำการอย่างใดตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางหรือคณะกรรมการมอบหมายได้ เว้นแต่การดำเนินการตามมาตรา ๑๔ (๑) และ (๒)

คณะอนุกรรมการและบุคคลซึ่งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางหรือคณะกรรมการแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางหรือคณะกรรมการในกิจการที่ได้รับมอบหมาย

^๗มาตรา ๑๔ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง

(๒) พิจารณาเกี่ยวกับคำขออนุญาต การออกใบอนุญาต การโอนใบอนุญาตหรือการเพิกถอนการโอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน

(๓) ตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต

(๔) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ข้อกำหนดตาม (๑) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๘ฉบับที่แก้ไขล่าสุด คือ คำสั่งคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ ๑/๒๕๖๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร และคณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการจัดสรรที่ดิน ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๖

สร้างสะพานข้ามคลองบริเวณซอย ๓/๒ ให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนด และได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้จัดสรรที่ดินทราบตามหนังสือสำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๗.๒/๑๗๔-๑๗๖ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑ จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการฯ ได้ออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๒^๕ ประกอบกับมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการฯ ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินซึ่งได้รับคำสั่ง อันเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๗๘/๒๕๖๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๗๙/๒๕๖๗ และคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๐๖/๒๕๖๗ ได้มีคำพิพากษาว่าคำสั่งของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้อยู่ในบังคับจะต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อันเข้าลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำ” หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่กระทำการตามที่ระบุไว้ในคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการฯ ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยนำบทบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๒/๑ การบังคับทางปกครอง ส่วนที่ ๓ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้ แต่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวเพียงเท่าที่จำเป็น โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด ตามมาตรา ๖๓/๒^๘ แห่ง

^๕มาตรา ๕๒ ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจำยอมตามมาตรา ๔๓ ลดไปหรือเสื่อมความสะดวก หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผิดไปจากแผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินระงับการกระทำนั้น และบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น หรือดำเนินการตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนด

^๖มาตรา ๗๐ การบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ให้นำมาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ด้วยโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘มาตรา ๖๓/๒ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

(มีต่อหน้าถัดไป)

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อนึ่ง แม้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓)ฯ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ แต่เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓)ฯ ได้ยกเลิกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่เดิมและกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองขึ้นใหม่ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ กรณีจึงต้องนำมาใช้บังคับแก่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำของคณะอนุกรรมการฯ ในเรื่องนี้ด้วย ทั้งนี้ โดยพิจารณาเทียบเคียงตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๙๙๖/๒๕๖๒^๙

ประเด็นที่สอง กรณีที่สามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับได้ หากเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยกำหนดให้มีการชำระค่าปรับบังคับการ เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดค่าปรับบังคับการตามมาตรา ๖๓/๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการ พ.ศ. ๒๕๖๒ และเจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจออกคำเตือนเป็นหนังสือก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๒๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คณะอนุกรรมการฯ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองในเรื่องนี้โดยนำบทบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๒/๑ การบังคับทางปกครอง ส่วนที่ ๓ การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้ เมื่อคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา ๑๘^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ และได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเพื่อดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ จึงถือเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุได้ไม่เกินห้าหมื่นบาทต่อวันตามมาตรา ๖๓/๒๑^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘)

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

^๙บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าต๊อ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๒๑๓ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงองค์การบริหารส่วนตำบลท่าต๊อ

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๑}มาตรา ๖๓/๒๑ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด

(มีต่อหน้าถัดไป)

ราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๒ (๒)^{๑๒} แห่งกฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการฯ และคณะกรรมการฯ ย่อมเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำเตือนเป็นหนังสือก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๒๒^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน



(นายพนพล เกร็ญักษ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๙

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๑)

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับบังคับการตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินห้าหมื่นบาทต่อวัน เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการจำนวนเท่าใด สำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

^{๑๒}ข้อ ๒ ให้เจ้าหน้าที่ตามข้อ ๑ มีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) คณะกรรมการตามกฎหมายกำหนดได้ไม่เกินห้าหมื่นบาทต่อวัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๓}มาตรา ๖๓/๒๒ ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๒๑ เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(๑) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(๒) ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับบังคับการ แล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้