

## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ

ที่

วันที่

เรื่อง การพิจารณามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกรณีการขุดดินจนเป็นเหตุให้เกิดการทรุดตัวของพื้นดินในบริเวณใกล้เคียง

เรียน ฯลฯ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์)

ตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหากรณีที่น่าเป็นห่วงทางสังคมเกี่ยวกับการขุดดินในบริเวณหมู่บ้านปิ่นเจริญ เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร จนเป็นเหตุให้เกิดการทรุดตัวของพื้นดินในบริเวณใกล้เคียง ทำให้บ้านพักอาศัยของประชาชนในบริเวณดังกล่าวพังทลายลงว่า ในขณะนี้ มีบทกฎหมายใดที่สามารถจะนำมาใช้บังคับเพื่อควบคุมให้มีการดำเนินการในลักษณะที่จะเป็นอันตรายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของประชาชนในทำนองนี้ รวมทั้งมีบทลงโทษผู้กระทำหรือไม่ หากยังไม่มีก็ให้สำนักงานฯ ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่จะสามารถนำมาใช้บังคับเพื่อควบคุมและป้องกันมิให้เกิดกรณีเช่นนี้อีกในอนาคตนั้น

บัดนี้ สำนักงานฯ ได้ดำเนินการตามคำสั่งเสร็จแล้ว ปรากฏผลการพิจารณา ดังนี้

### ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

สำนักงานฯ ได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกรุงเทพมหานคร (ผู้อำนวยการเขตบางเขนและหัวหน้างานโยธา) เกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ได้ความว่า เมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๔ นายสุเทพ ปิ่นเจริญ เจ้าของโครงการหมู่บ้านปิ่นเจริญ โครงการ ๑ ซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว ได้ดำเนินการขุดดินในที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตน แต่อยู่นอกเขตหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวเพื่อนำดินที่ขุดได้ไปถมพื้นที่ที่ใช้ก่อสร้างบ้านจัดสรรเพื่อขายแก่ประชาชนกับได้ขายดินบางส่วนให้แก่ประชาชนในบริเวณนั้นด้วย การขุดดินดังกล่าวได้ทำให้พื้นที่บริเวณนั้นมีสภาพเป็นบ่อใหญ่ ลึกประมาณ ๓๐ เมตร มีพื้นที่ประมาณ ๗๐ ไร่ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๒ เวลาประมาณ ๐๓.๐๐. ปรากฏว่าถนนส่วนบุคคลภายในหมู่บ้านปิ่นเจริญ ได้เริ่มทรุดและเลื่อนไหลไปในบ่อแห่งนี้เป็นเหตุให้หมู่บ้านของราษฎรที่ซื้อจากนายสุเทพาตามโครงการหมู่บ้านปิ่นเจริญซึ่งอยู่ถัดจากถนนดังกล่าวทรุดและพังไปตามแรงเลื่อนไหลของดิน บ้านที่เสียหายจากเหตุการณ์นี้มีทั้งหมด ๔ หลัง พังโดยสิ้นเชิง ๓ หลัง ชำรุดจนอยู่ไม่ได้ ๓ หลัง และเกิดรอยร้าวที่อาจซ่อมแซมได้ ๒ หลัง นอกจากนี้ มีผู้ได้รับบาดเจ็บ ๑ คนซึ่งนายสุเทพายินยอมชดเชยค่าเสียหายทั้งหมด ผู้แทนฯ ได้ให้ความเห็นต่อไปด้วยว่า การขุดดินในบริเวณที่อยู่ใกล้เคียง

กับอาคารอื่นควรมีมาตรการควบคุมการขุดโดยพิจารณาจากมาตรฐานของเนื้อดิน การลดระดับของชั้นดิน (slope) และระยะระหว่างขอบบ่อกับอาคารที่อยู่ใกล้เคียง กล่าวคือ กำหนดการลดระดับของชั้นดินไว้ไม่เกิน ๔๐ องศา และกำหนดระยะระหว่างขอบบ่อกับอาคารที่อยู่ใกล้เคียงในอัตราส่วนเท่ากับความลึกของบ่อ เช่น บ่อลึก ๓๐ เมตร ขอบบ่อก็คงจะห่างจากแนวเขตรั้ว ๓๐ เมตร เป็นต้น

### การดำเนินการของสำนักงานฯ

๑. สำนักงานฯได้เชิญผู้แทนส่วนราชการต่างๆที่เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณา ได้แก่ ผู้แทนสำนักผังเมือง ผู้แทนกรมโยธาธิการ ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และผู้แทนกรมอัยการ

ผู้แทนสำนักผังเมืองชี้แจงว่า ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ในกรณีที่มีการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใด สำนักผังเมืองมีอำนาจกำหนดระดับพื้นดินในท้องที่นั้นได้ ซึ่งผู้แทนฯเห็นว่า หากมีการกำหนดระดับของพื้นดินไว้ก็จะแก้ปัญหาเรื่องการขุดดินได้ทางหนึ่ง แต่โดยที่การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดมากจึงกระทำได้ยาก และการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ซึ่งทำให้การแก้ปัญหาเรื่องนี้อาจจะไม่ทันเหตุการณ์ สำนักผังเมืองจึงมีนโยบายจะแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยให้อำนาจการกำหนดระดับพื้นดินมีขึ้นในกรณีที่มีการใช้บังคับผังเมืองรวมซึ่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯบัญญัติให้การใช้บังคับผังเมืองรวมกระทำโดยกฎกระทรวงซึ่งจะมีผลให้การแก้ปัญหาต่างๆกระทำได้โดยรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ ผู้แทนฯมีความเห็นอีกว่า ในระยะต่อไปข้างหน้า หากสำนักผังเมืองสามารถวางระบบการระบายน้ำได้ทำให้น้ำไม่ท่วมก็จะแก้ปัญหาเรื่องการขุดดินได้อีกทางหนึ่ง ผู้แทนฯได้ให้ข้อเท็จจริงด้วยว่า ปัญหาการขุดดินเป็นพื้นที่เล็กหรือใหญ่ไม่ใช่ปัญหาที่จะทำให้เกิดการพังทลายหรือการเลื่อนไหลของดิน แต่อันตรายจะเกิดขึ้นเนื่องจากการขุดดินโดยไม่ได้มีการลดระดับของชั้นดินให้ได้มาตรฐาน และการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวนี้ต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายอย่าง เช่น ลักษณะของดิน สภาพแวดล้อมของบริเวณที่จะขุดดิน เครื่องมือ เครื่องใช้ที่ใช้ในการขุดดิน เป็นต้น

ผู้แทนกรมโยธาธิการชี้แจงว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ควบคุมไม่ถึงการขุดดินในลักษณะตามที่เกิดขึ้นนี้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวควบคุมเฉพาะการขุดดินเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างอาคารเท่านั้น (ข้อ ๑๕ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ) โดยกำหนดว่าเมื่อมีการขุดดินในบริเวณที่ใกล้หรือชิดอาคาร ถนน หรือกำแพงลึกจนอาจเป็นอันตรายแก่อาคาร ถนน หรือกำแพงนั้น ผู้ดำเนินการต้องจัดให้มีไม้ค้ำยัน เข็มพืด หรือฐานรากเสริมตามความจำเป็นเพื่อความปลอดภัย และต้องตรวจสอบแก้ไขค้ำยัน เข็มพืด และฐานรากดังกล่าวให้มีสภาพมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัยอยู่เสมอ ผู้แทนฯมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ถ้าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุม

อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อขยายหลักการของพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงการขุดดินในลักษณะตามที่เกิดขึ้นนี้ก็น่าจะไม่มีปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุมแต่อย่างใด

**ผู้แทนกรมที่ดิน** (ในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕) ชี้แจงว่า ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินมีอำนาจในการตรวจสอบแผนผังและแบบก่อสร้างภายในเขตโครงการจัดสรรที่ดิน ซึ่งถ้าในโครงการนั้นจะมีการขุดบ่อหรือสระ ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินต้องแสดงโครงสร้างหรือแบบก่อสร้างมาด้วย อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ที่ว่าขุดบ่อหรือสระจะต้องขุดอย่างไรเพื่อไม่ให้เกิดการเลื่อนไหลของดินอันจะเป็นอันตรายต่อร่างกายและทรัพย์สินนั้น ไม่ได้มีการวางระเบียบไว้ และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจะพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป และในทางปฏิบัติผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินจะให้วิศวกรเป็นผู้รับรอง

**ผู้แทนกรุงเทพมหานคร** ชี้แจงว่า ขณะนี้สภากรุงเทพมหานครกำลังจะพิจารณาออกข้อบัญญัติเพื่อควบคุมการขุดดินโดยได้ตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องแผ่นดินถล่ม คณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯดังกล่าวจะศึกษาความเป็นไปได้ในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๗ (๑) ประกอบกับมาตรา ๘๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่บัญญัติให้กรุงเทพมหานครตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

**ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ** ชี้แจงว่า สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี (ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๓๒) ให้ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันอาจเกิดขึ้นจากการขุดหน้าดิน และพบว่าการขุดหน้าดินก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

๑. ทำให้ที่ดินสูญเสียสมรรถนะในการใช้ประโยชน์เพื่อเกษตรกรรมหรือประโยชน์ในการก่อสร้างบ้านเรือนในอนาคต

๒. การขุดดินในระดับลึกจะทำให้เกิดหลุมขนาดใหญ่ซึ่งหากไม่ควบคุมอย่างเหมาะสมก็อาจจะทำให้เกิดการถล่มของดินบริเวณข้างเคียงได้ ในกรณีที่มีอาคารบ้านเรือนก็จะถล่มตามลงไปด้วย และหากเป็นที่ดินของผู้อื่นก็จะทำให้ที่ดินข้างเคียงเสื่อมคุณค่าไปด้วย

๓. การขุดดินในระดับลึกก่อให้เกิดผลกระทบต่อระดับน้ำในดินและน้ำบาดาลได้นอกจากนั้นหากสูบน้ำยังแหล่งน้ำสาธารณะก็จะทำให้เกิดการแพร่กระจายของตะกอนชั้นชั้นสู่แหล่งน้ำสาธารณะ

๔. อาจทำความเสียหายต่อโบราณวัตถุหรือหลักฐานทางโบราณคดีที่อาจปรากฏในดินที่ขุดได้โดยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์

๕. การขุดดินไม่มีการป้องกันการชะล้างของตะกอนหรือบริเวณที่กำลังทำการขุดจากการชะล้างของน้ำฝนจึงมีโอกาสน้ำฝนจะถูกล้างดินไปยังพื้นที่หรือแหล่งน้ำสาธารณะ สาธารณะบริเวณข้างเคียงได้

โดยสรุป สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นว่า ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากการขุดดินมีอยู่จริง และความรุนแรงของผลกระทบนั้นสามารถป้องกันและแก้ไขได้หากมีการควบคุมให้เหมาะสมเกี่ยวกับความลึก ขอบเขตของการขุด ความลาดเอียงของปากหลุมที่ทำการขุด การระบายน้ำทิ้ง การขนส่ง ฯลฯ ให้สอดคล้องกับลักษณะสภาพแวดล้อมของพื้นที่และคุณสมบัติของดิน แต่เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือหน่วยงานควบคุมการขุดดินในที่ดินกรรมสิทธิ์ จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์การพิจารณาตามหลักวิชาการมาควบคุมให้มีผลในทางปฏิบัติได้

**ผู้แทนกรมอัยการ** ชี้แจงว่า ปัจจุบันมีบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๗ (ใช้สิทธิเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เดือดร้อนเสียหาย) มาตรา ๑๓๔๒ (ขุดบ่อในระยะสองเมตรจากแนวเขตที่ดินไม่ได้) และมาตรา ๑๓๔๓ (ห้ามขุดดินจนอาจเป็นเหตุอันตรายแก่ความอยู่มั่นแห่งที่ดินติดต่อกัน) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จะควบคุมและป้องกันการขุดดินอันอาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินได้ โดยผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะต้องฟ้องร้องต่อศาล วิธีการควบคุมและป้องกันอีกประการหนึ่งอาจอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการขุดดินได้

๒. สำนักงานฯ ได้ตรวจสอบร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

๒.๑ กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง ได้แก่ บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>๑</sup> (มาตรา ๔๒๐ มาตรา ๔๒๑ มาตรา ๑๓๓๗ และมาตรา ๑๓๔๒)

๒.๒ กฎหมายเกี่ยวกับความผิดอาญา ได้แก่ บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา<sup>๒</sup> (มาตรา ๒๑๗-มาตรา ๒๓๙)

๒.๓ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการขุดดิน ได้แก่

๒.๓.๑ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (เรื่อง ควบคุมการจัดสรรที่ดิน)

๒.๓.๒ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

๒.๓.๓ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐

๒.๔ กฎหมายอื่นๆ ที่อาจเกี่ยวข้อง ได้แก่

๒.๔.๑ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

<sup>๑</sup> โปรดดูเอกสารแนบท้าย

<sup>๒</sup> โปรดดูเอกสารแนบท้าย

๒.๔.๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

๒.๔.๓ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘

๓. จากการตรวจสอบกฎหมายประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาแล้ว สำนักงานฯมีความเห็นดังต่อไปนี้

๓.๑ ความรับผิดชอบทางแพ่ง บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด (มาตรา ๔๒๐-มาตรา ๔๒๑) บัญญัติให้ผู้กระทำละเมิดจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และมาตรา ๑๓๔๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ขุดดินจนอาจเป็นเหตุอันตรายแห่งความอยู่มั่นแห่งที่ดินติดต่อนั้น เป็นบทบัญญัติโดยตรงที่จะควบคุมและป้องกันการขุดดินในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายได้ แต่วิธีการที่จะระงับหรือบรรเทาความเสียหายนั้น ผู้ได้รับความเสียหายจะต้องไปฟ้องร้องเอาเอง เพื่อให้ศาลสั่งให้ผู้ที่ทำให้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือให้ศาลสั่งให้ยุติการกระทำอันอาจก่อให้เกิดอันตรายนั้น

๓.๒ ความผิดทางอาญา ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชนไว้หลายกรณี (มาตรา ๒๑๗-๒๓๙) แต่ไม่มีบทบัญญัติที่จะนำมาใช้บังคับแก่การขุดดินจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายตามกรณีเหตุการณ์ตามปัญหานี้ได้โดยตรง

### ๓.๓ การควบคุมการขุดดิน

๓.๓.๑ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ควบคุมการจัดสรรที่ดิน) ประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรที่ดิน รวมทั้งมาตรการควบคุมธุรกิจจัดสรรที่ดินไว้ โดยให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินในการตรวจพิจารณาโครงการจัดสรรที่ดิน รายละเอียดแผนผัง และรายงานก่อสร้าง ซึ่งตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมที่ดิน (ในฐานะเลขาธิการของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน) ว่า ถ้าในโครงการจัดสรรที่ดินใดมีการขุดบ่อหรือสระ ผู้จัดสรรที่ดินต้องเสนอโครงสร้างหรือแบบก่อสร้างของบ่อหรือสระที่จะขุดนั้นเพื่อให้คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินพิจารณาด้วย ซึ่งคณะกรรมการฯจะพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป แต่ไม่ได้มีการวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ในการขุดบ่อหรือสระไว้ อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้หากมีการขุดดินในเขตโครงการจัดสรรที่ดินก็ยังมีองค์กรของรัฐที่จะควบคุมการขุดดินไว้ได้

๓.๓.๒ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามพระราชบัญญัตินี้จะมีส่วนช่วยควบคุมการขุดดินไว้เฉพาะการขุดดินที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างอาคารเท่านั้น

๓.๓.๓ พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีส่วนช่วยควบคุมการขุดดินเฉพาะในส่วนที่เป็นการขุดดินเพื่อการนำน้ำบาดาลขึ้นมาใช้หรือเพื่อการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล ซึ่งจะต้องขุดลึกจากผิวดินลงไปเกินกว่า ๑๕ เมตร ดังนั้น หากมีการขุดดิน (โดยเปิดหน้าดิน) ลึกลงไปในระดับความลึกเท่าๆ กัน แต่ไม่ใช่เป็นการนำน้ำบาดาล

ขึ้นมาใช้หรือเพื่อการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาลดังเช่นการขุดดินเพื่อขายหน้าดินตามปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ก็จะไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติน้ำบาดาลฯ

#### ๓.๔ กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยทางอื่น

๓.๔.๑ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อมีการใช้บังคับผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใดแล้วบุคคลใดจะใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะไม่ได้ ซึ่งตามคำชี้แจงของผู้แทนสำนักผังเมืองดังกล่าวข้างต้น ผู้แทนฯ เห็นว่า หากมีการใช้บังคับผังเมืองรวมและสำนักผังเมืองมีอำนาจกำหนดระดับพื้นดินในท้องที่นั้นๆ ได้ก็น่าจะแก้ปัญหาเรื่องการขุดดินได้ทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับเฉพาะในท้องที่ที่ได้มีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือในท้องที่ที่ได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเท่านั้น

๓.๔.๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔<sup>๓</sup> ตามมาตรา ๘๙ (๓) (๕) และ (๑๔) กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง และการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานครจึงอาจออกข้อบัญญัติกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการขุดดินในท้องที่กรุงเทพมหานครเพื่อประโยชน์แก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง หรือการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้

๓.๔.๓ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๔<sup>๔</sup> มาตรา ๑๗ (๒) บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันมิใช่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการใด โดยเฉพาะ และมาตรา ๒๐ บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งบุคคลผู้ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายไม่ให้กระทำการอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่สภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดขึ้น ซึ่งตามคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้แทนฯ เห็นว่าการขุดหน้าดินมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจริง ดังนั้น มาตรการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่น่ามาใช้บังคับแก่การขุดดินได้

#### ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

สำนักงานฯ เห็นว่า มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขุดดินเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้มีดังนี้

๑. มาตรการในด้านความรับผิดชอบทางแพ่ง ซึ่งผู้เสียหายจะต้องไปฟ้องร้องเองหากปรากฏว่ามีการขุดดินในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้อื่น

<sup>๓</sup> โปรดดูเอกสารแนบท้าย

<sup>๔</sup> โปรดดูเอกสารแนบท้าย

๒. มาตรการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๗ ประกอบกับมาตรา ๘๙ (๓) (๕) หรือ (๑๔) ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการขุดดินได้

๓. มาตรการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ (๒) กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการขุดดินได้

๔. การควบคุมการขุดดินในเขตจัดสรรที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีส่วนช่วยควบคุมการขุดดินในเขตโครงการจัดสรรที่ดินไว้เป็นการชั่วคราว โดยอาศัยอำนาจที่คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาอนุมัติโครงการจัดสรรที่ดิน ซึ่งในเรื่องนี้น่าจะได้มีการวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ขุดดินในเขตจัดสรรที่ดินให้เป็นการถาวรต่อไป

๕. การควบคุมการขุดดินตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เฉพาะการขุดดินเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างอาคาร

๖. การควบคุมการขุดดินตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ เฉพาะการขุดดินเพื่อการนำน้ำบาดาลขึ้นมาใช้หรือเพื่อการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล

อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมายดังที่กล่าวแล้วนี้อาจยังไม่พอเพียงเพราะยังมีข้อจำกัดในเรื่องต่างๆ เช่น ข้อจำกัดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่ใช้เฉพาะในทางใดอย่างหนึ่ง หรือข้อจำกัดเกี่ยวกับท้องที่ที่บังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น สำนักงานฯ เห็นว่า สมควรมีมาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นอีก คือ

๑. แก้ไขประมวลกฎหมายอาญา (ลักษณะ ๖ ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน) โดยกำหนดให้การขุดดินจนอาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตหรือทรัพย์สินของประชาชนเป็นความผิดอาญา

๒. แก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการควบคุมการขุดดินที่เป็นธุรกิจ เช่น แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้ขยายหลักการของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารให้ครอบคลุมถึงการขุดดินด้วย โดยอาจแยกบัญญัติเป็นหมวดพิเศษเพิ่มเติมเพื่อกำหนดระบบควบคุมการขุดดิน เช่น อาจมีการกำหนด “พื้นที่ที่การขุดดินขายเป็นธุรกิจ” จะต้องขออนุญาต และการขุดดินภายในเขตเทศบาล (หรือภายในพื้นที่ที่กำหนด) ต้องแสดงใบอนุญาต ฯลฯ เป็นต้น หรือมิฉะนั้น ก็อาจตรากฎหมายขึ้นใหม่โดยเฉพาะในลักษณะเดียวกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร (อำนาจส่วนกลางและอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น)

๓. แก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (เรื่อง ควบคุมการจัดสรรที่ดิน) เพื่อให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินในการกำหนดหลักเกณฑ์การขุดดินเฉพาะภายในเขตโครงการจัดสรรที่ดินให้ชัดเจน

จึงขอประทานเสนอมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นควรประการใดขอได้โปรดสั่งการเพื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ดำเนินการต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา