

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งรื้อถอนอาคาร
ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๑๘/๑๑๘๓๖ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้รับเรื่องอุทธรณ์ของนางวิไลวรรณ อาจารย์ยานนท์ ซึ่งได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ผู้อำนวยการเขตบางพลัด) ที่ กท ๙๐๕๔/๖๐๙๒-๖๐๙๔ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้อุทธรณ์ระงับการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๔๐ (๑) (แบบ ค.๓) ห้ามใช้ หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารตามมาตรา ๔๐ (๒) (แบบ ค.๔) และให้รื้อถอนอาคารตึกชั้นเดียวขนาด ๔.๐๐X๔.๐๐ เมตร จำนวน ๑ หลัง ตามมาตรา ๔๒ (แบบ ค.๗) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ซอยเจริญสนิทวงศ์ ๔๘ ถนนเจริญสนิทวงศ์ แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร โดยผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวและอ้างว่า คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ถูกต้อง เนื่องจากอาคารมูลกรณิที่ได้รับคำสั่งเป็นอาคารของบริษัท สหถลก่อสร้าง จำกัด มิใช่ของผู้ อุทธรณ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่นควรจะสั่งกับบริษัทฯ มิใช่มาสั่งกับผู้อุทธรณ์

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์รายนี้แล้วเห็นว่าจากการ ตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ทราบแต่เพียงว่าที่ดินที่ก่อสร้างอาคารมูลกรณินี้ในสารบัญเณดิน ยังคงเป็นชื่อของบริษัทสหถลก่อสร้าง จำกัด เป็นเจ้าของ ทั้ง ๆ ที่บริษัท สหถลก่อสร้าง จำกัด ได้จดทะเบียนเลิกบริษัทไปเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๒๙ และมีการชำระบัญชีเสร็จสิ้นแล้วเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๐ ในปัจจุบันอาคารดังกล่าวใช้เป็นที่พักของและจอดรถยนต์ของผู้ อุทธรณ์ แต่ไม่สามารถระบุได้ว่าอาคารมูลกรณิได้ก่อสร้างไว้ตั้งแต่เมื่อใด และมีผู้ใดเป็นผู้ก่อสร้าง ประกอบกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีเพียงรายงานการตรวจพบว่าอาคารได้ก่อสร้างเสร็จอยู่ก่อน แล้ว และไม่มีหลักฐานอื่นใดที่จะยืนยันได้ว่าผู้ใดเป็นผู้ก่อสร้าง และได้กระทำเมื่อใด จึงเชื่อได้ว่า อาคารมูลกรณิได้ก่อสร้างมาก่อนที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับจึง ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๕๓๙ และเมื่ออาคาร ดังกล่าวเป็นอาคารที่ก่อสร้างบนที่ว่างที่ต้องเว้นไว้ตามกฎหมายอันเป็นการขัดต่อกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๘)ฯ ข้อ ๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๕๑)ฯ จึงเป็นกรณี ที่ไม่สามารถแก้ไขได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นชอบที่สั่งให้รื้อถอนอาคาร กรณีเช่นนี้จึงมีปัญหาคา ที่จะต้องพิจารณาว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ใน

อาคารดังกล่าวในปัจจุบันเป็นผู้รื้อถอนอาคารได้หรือไม่ ในเรื่องนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกัน ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นว่า เมื่ออาคารมูลกรณิได้ก่อสร้างไว้ก่อนที่พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีผลบังคับใช้ จึงต้องบังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารพุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งตามมาตรา ๑๑ ทวิ บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องสั่ง ให้รื้อถอนอาคารกับผู้ทำการก่อสร้างอาคารเท่านั้น ไม่สามารถที่จะสั่งให้เจ้าของหรือผู้ ครอบครองอาคารในปัจจุบันเป็นผู้รื้อถอนอาคารได้ (ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๙๔/๒๕๓๐)

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า ถ้าออกคำสั่งได้เฉพาะผู้ที่ทำการก่อสร้างอาคารเท่านั้นก็ จะเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะกฎหมายควบคุมอาคารมีวัตถุประสงค์ควบคุมอาคาร มิได้มีวัตถุประสงค์ควบคุมผู้ที่ใช้อาคาร เมื่ออาคารนั้นยังฝ่าฝืนกฎหมายอยู่ เพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ของสาธารณะเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมออกคำสั่งให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ มีการฝ่าฝืนกฎหมายอยู่รื้อถอนอาคารนั้นได้ มิฉะนั้นกฎหมายก็ไม่สามารถที่จะบังคับใช้ให้สัมฤทธิ์ ผลได้

ฉะนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยข้อกฎหมายในการ ปฏิบัติราชการต่อไป คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงขอหารือดังต่อไปนี้

๑. เมื่ออาคารมูลกรณิได้ก่อสร้างไว้ก่อนที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีผลบังคับใช้และเจ้าของผู้ก่อสร้างอาคารก็ได้สิ้นสภาพการเป็นนิติบุคคลแล้ว หรือไม่ สามารถติดตามหาผู้ก่อสร้างอาคารเดิมได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสามารถสั่งให้เจ้าของหรือผู้ ครอบครองอาคารในปัจจุบันให้เป็นผู้รื้อถอนอาคารได้หรือไม่ โดยนำมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับโดย อนุโลม

๒. หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีอำนาจสั่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารใน ปัจจุบันให้เป็นผู้รื้อถอนอาคารได้แล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมี ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) และผู้แทนคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์ในเขตกรุงเทพมหานครและในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด ข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ในเรื่องนี้มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าอำนาจของเจ้า พนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะนำมาใช้ บังคับย้อนหลังไปถึงอาคารที่ได้กระทำขึ้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่ถูกยกเลิกไปแล้วได้หรือไม่ ในเรื่องนี้ เห็นว่า กฎหมายที่จะนำมาปรับใช้ สำหรับการกระทำใดการกระทำหนึ่งต้องเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่มีการกระทำนั้น

ซึ่งหลักกฎหมายนี้ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา ๓๒^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันเช่นกัน ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับการปลูกสร้างอาคารที่ได้ทำขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีผลใช้บังคับ^๒ การปลูกสร้างอาคารใดที่ได้ดำเนินการก่อนวันดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่าอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะนำมาใช้บังคับย้อนหลังไปถึงอาคารที่ได้กระทำขึ้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๕๓๙ ที่ถูกยกเลิกไปแล้วได้หรือไม่ ในปัญหานี้เห็นว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติโดยตรงกำหนดให้มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลย้อนหลังเป็นเช่นใดแล้ว กรณีเช่นนี้จึงขึ้นอยู่กับว่าอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ นี้ แตกต่างไปจากกฎหมายที่เป็นอยู่ก่อนหน้านี้หรือไม่ หากแตกต่างไปในทางไม่เป็นคุณก็จะมีผลย้อนหลังไม่ได้^๔ ในการนี้จะเห็นได้ว่าอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้ควบคุมงานหรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ได้กระทำขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมายได้ด้วยนั้น เป็นอำนาจที่ได้เพิ่มขึ้นใหม่ซึ่งไม่เคยมีในพระราชบัญญัติการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๕๓๙ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำนั้น โดยในกรณีดังกล่าวมาตรา ๑๑ ทวิ^๕ ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น

^๑ มาตรา ๓๒ บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

^๒ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๒

^๓ มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐

^๔ บันทึก เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๕/๒๕๓๖) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๖๔๐ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕ มาตรา ๑๑ ทวิ ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาต ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้างหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง และหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นได้

ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารผิดแผกไปจากแผนผังแบบก่อสร้างหรือรายการที่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นระบุไว้ในหนังสืออนุญาต ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลง และหรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารที่ผิดแผกจากแผนผังแบบก่อสร้างหรือรายการที่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นระบุไว้ในหนังสืออนุญาตนั้นเสียได้ภายในระยะเวลาอันสมควร โดยแจ้งระยะเวลาให้ผู้ปลูกสร้างอาคารทราบ

ที่จะสั่งแก่ผู้ปลูกสร้างอาคารเท่านั้น อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นนี้จึงมีลักษณะที่ไม่เป็นคุณแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในปัจจุบันซึ่งมิได้เป็นผู้ปลูกสร้างอาคารเดิมที่ได้กระทำขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมายนั้น^๖ ดังนี้ อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นที่มีลักษณะที่ไม่เป็นคุณนี้จึงไม่มีผลใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าว ส่วนอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือรื้อถอนอาคารที่ได้กระทำขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับ ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น^๗

ผู้ปลูกสร้างอาคารซึ่งได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามความในวรรคแรกหรือวรรคสองมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๑๒ ทวิ ได้ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำสั่ง ในกรณีไม่มีอุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือมีอุทธรณ์แต่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารวินิจฉัยสั่งให้ยกอุทธรณ์ และผู้ปลูกสร้างอาคารผู้ได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นกำหนด หรือภายในเวลาสิบห้าวันได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารซึ่งได้มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์แล้วแต่กรณี ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลง และหรือรื้อถอนอาคารและส่วนแห่งอาคารนั้นได้โดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้ปลูกสร้างอาคารนั้น

ถ้าผู้ปลูกสร้างอาคารได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่สั่งตามความในวรรคแรกหรือวรรคสองให้ผู้ปลูกสร้างอาคารได้รับการยกเว้นโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑

^๖ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๔๖/๒๕๒๗ จำเลยที่ ๒ ปลูกสร้างอาคารผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตแล้วไม่รื้อถอนตามคำสั่งของหัวหน้าเขตเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ต่อมาจำเลยที่ ๒ โอนขายที่ดินพร้อมอาคารให้แก่จำเลยที่ ๑ ในขณะที่อยู่ระหว่างการใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งตามมาตรา ๑๑ โจทก์ไม่มีอำนาจสั่งให้จำเลยที่ ๑ ซึ่งไม่ใช่ผู้ปลูกสร้างอาคารตามมาตรา ๑๑ รื้อถอนอาคารได้ แม้ต่อมากฎหมายนี้จะถูกยกเลิกและใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แทนซึ่งมาตรา ๔๐ ประกอบกับมาตรา ๔๒ ให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโจทก์ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองรื้อถอนอาคารนั้นได้ ก็จะนำมาใช้กับจำเลยที่ ๑ อันเป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังที่มีผลเสียหายแก่จำเลยที่ ๑ ไม่ได้ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องให้จำเลยที่ ๑ รื้อถอนอาคารพิพาท

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๙๔/๒๕๓๐ ในขณะที่จำเลยที่ ๒ แก้ไขต่อเติมอาคารโดยมิได้รับอนุญาตและจำเลยที่ ๑ รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินและอาคารดังกล่าวมาจากจำเลยที่ ๒ นั้นเป็นระยะเวลาที่พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ยังใช้บังคับ ซึ่งตามบทกฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจโจทก์ฟ้องขอให้ศาลบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งได้รับโอนกรรมสิทธิ์จากผู้ทำการก่อสร้างรื้อถอนอาคาร แม้ขณะที่โจทก์ฟ้องคดีจะเป็นระยะเวลาที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีบทบัญญัติให้อำนาจโจทก์ฟ้องขอให้ศาลสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นรื้อถอนได้ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่มีผลย้อนหลัง โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๑ ให้รื้อถอนอาคารและปัญหาข้อนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้จะไม่มีปัญหานี้ขึ้นสู่ศาลฎีกา เมื่อศาลฎีกาเห็นสมควรก็ยกขึ้นวินิจฉัยได้

^๗ บันทึก เรื่อง การดำเนินการกับอาคารที่กำลังก่อสร้างในขณะที่มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับ (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๒/๒๕๓๗) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๖๐๑/๒๒๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี

กล่าวโดยสรุป ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นควรที่จะมีคำสั่งให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือรื้อถอนอาคารที่ได้ก่อสร้างขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องสั่งแก่ผู้ปลูกสร้างอาคารเท่านั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะนำมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาปรับใช้โดยสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในปัจจุบันซึ่งมิได้เป็นผู้ปลูกสร้างอาคารเดิมเป็นผู้รื้อถอนอาคารไม่ได้ เพราะจะเป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังที่มีผลเสียหายแก่ผู้ได้รับผลแห่งการนั้น

ประเด็นที่สอง เห็นว่า แม้จะได้วินิจฉัยในประเด็นแรกแล้วว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะนำมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาใช้บังคับโดยการสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในปัจจุบันรื้อถอนอาคารที่สร้างขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมายก่อนที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับไม่ได้ก็ตาม แต่หากพิจารณาได้ว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินหรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นได้ตามนัยมาตรา ๔๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างสร้างนั้นได้ก่อสร้างในที่สาธารณะที่ประชาชนให้ประโยชน์ร่วมกัน ในกรณีเช่นนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจสั่งให้เจ้าของผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว

บันทึก เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ (เรื่องเสร็จที่ ๒๘๕/๒๕๓๖) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๖๔๐ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บันทึก เรื่อง แร่ของกลางที่ซื้อขายก่อนวันที่พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับจะต้องเสียค่าภาคหลวงแร่หรือไม่ (เรื่องที่เสร็จที่ ๑๓/๒๕๒๕) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๖๐๑/๐๐๕๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บันทึก เรื่อง การขอปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ (ปัญหาการคืนค่าภาคหลวงแร่ ตามมาตรา ๑๒๗) (เรื่องเสร็จที่ ๗๙/๒๕๒๓) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร ๐๖๐๑/๖๔๒ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๒๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“มาตรา ๔๖ ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติ หรือได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ไม่มีกรปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และถ้าอาคารนั้นอาจเป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นได้ โดยให้นำมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ดำเนินการรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไปได้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ ๔๔) ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒^๔

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

^๔ โดยที่ปรากฏว่าได้มีบุคคลที่เห็นประโยชน์ตนโดยเฉพาะได้เข้าไปปลูกปักที่อยู่อาศัยหรือที่ตั้งทำการค้าในที่ซึ่งเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ขัดขวางการจราจรของประชาชน หรือทำให้เกิดความสกปรกรกรุงรังเป็นบ่อเกิดแห่งเชื้อโรคเป็นอุปสรรคขัดขวางความเจริญของบ้านเมือง พฤติการณ์ดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นและยังเป็นผู้ในสถานที่หลายแห่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจจัดให้เป็นที่ยอมรับได้ เพราะปราศจากอำนาจที่จะดำเนินการโดยเจตนาตามสมควร คณะปฏิวัติเห็นว่าเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม และความเจริญของบ้านเมือง สมควรให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการจัดความไม่เรียบร้อยนั้นให้หมดสิ้นไป

หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในกรณีที่ปรากฏว่าได้มีการปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปักสิ่งใด ๆ ลงในที่ดิน ในแม่น้ำ ลำคลองอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือเป็นที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือรุกล้ำเข้าไปในที่ดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสถานที่นั้นตั้งอยู่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปตรวจสถานที่นั้น ๆ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจแล้วเห็นว่าสถานที่ซึ่งปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปักสิ่งใด ๆ ลงในที่ดินหรือแม่น้ำลำคลองอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือเป็นที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยแนชัดปราศจากสงสัย ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกปักนั้น ให้รื้อถอนไปให้พื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือในกรณีที่ปรากฏว่าผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และเมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้ว ยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไป ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างได้ ในการนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขายโดยวิธีที่เห็นสมควรซึ่งทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

เทียบเคียงบันทึก เรื่อง การดำเนินการของกรุงเทพมหานครในกรณีที่ประชาชนสร้างอาคารบุกรุกที่สาธารณะ (เรื่องที่เสร็จที่ ๔๓๖/๒๕๔๔) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๓๓๗ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี