**เรื่องเสร็จที่ .๒๐/๒๕๔๖**

**บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**
**เรื่อง อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒**
**แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒**

---

**กระทรวงมหาดไทย**ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๑๘/๑๑๘๓๖ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้รับเรื่องอุทธรณ์ของนางวิไลวรรณ อาจาริยานนท์ ซึ่งได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ผู้อำนวยการเขตบางพลัด) ที่ กท ๙๐๔๘/๖๐๙๒-๖๐๙๔ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ 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 ที่ซอยจรัญสนิทวงศ์ ๔๘ ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร โดยผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวและอ้างว่า คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ถูกต้อง เนื่องจากอาคารมูลกรณีที่ได้รับคำสั่งเป็นอาคารของบริษัท สหถกลก่อสร้าง จำกัด มิใช่ของผู้อุทธรณ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่นควรจะสั่งกับบริษัทฯ มิใช่มาสั่งกับผู้อุทธรณ์

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์รายนี้แล้วเห็นว่าจากการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ทราบแต่เพียงว่าที่ดินที่ก่อสร้างอาคารมูลกรณีนี้ในสารบัญโฉนดที่ดินยังคงเป็นชื่อของบริษัท สหถกลก่อสร้าง จำกัด เป็นเจ้าของ ทั้ง ๆที่บริษัท สหถกลก่อสร้าง จำกัด ได้จดทะเบียนเลิกบริษัทไปเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๒๙ และมีการชำระบัญชีเสร็จสิ้นแล้วเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๐ ในปัจจุบันอาคารดังกล่าวใช้เป็นที่เก็บของและจอดรถยนต์ของผู้อุทธรณ์ แต่ไม่สามารถระบุได้ว่าอาคารมูลกรณีได้ก่อสร้างไว้ตั้งแต่เมื่อใด และมีผู้ใดเป็นผู้ก่อสร้าง ประกอบกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีเพียงรายงานการตรวจพบว่าอาคารได้ก่อสร้างเสร็จอยู่ก่อนแล้ว และไม่มีหลักฐานอื่นใดที่จะยืนยันได้ว่าผู้ใดเป็นผู้ก่อสร้าง และได้กระทำเมื่อใด จึงเชื่อได้ว่าอาคารมูลกรณีได้ก่อสร้างมาก่อนที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับจึงต้องบังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ และเมื่ออาคารดังกล่าวเป็นอาคารที่ก่อสร้างบนที่ว่างที่ต้องเว้นไว้ตามกฎหมายอันเป็นการขัดต่อกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๘)ฯ ข้อ ๒๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๑๒)ฯ จึงเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นชอบที่สั่งให้รื้อถอนอาคาร กรณีเช่นนี้จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ใน

---

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/ ลงวันที่ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อาคารดังกล่าวในปัจจุบันเป็นผู้รื้อถอนอาคารได้หรือไม่ ในเรื่องนี้ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกัน ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นว่า เมื่ออาคารมูลกรณีได้ก่อสร้างไว้ก่อนที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีผลบังคับใช้ จึงต้องบังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งตามมาตรา ๑๑ ทวิ บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องสั่งให้รื้อถอนอาคารกับผู้ที่ทำการก่อสร้างอาคารเท่านั้น ไม่สามารถที่จะสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในปัจจุบันเป็นผู้รื้อถอนอาคารได้ (ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๙๔/๒๕๓๐)

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า ถ้าออกคำสั่งได้เฉพาะผู้ที่ทำการก่อสร้างอาคารเท่านั้นก็จะเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเพราะกฎหมายควบคุมอาคารมีวัตถุประสงค์ควบคุมอาคารมิได้มีวัตถุประสงค์ควบคุมผู้ที่ใช้อาคาร เมื่ออาคารนั้นยังฝ่าฝืนกฎหมายอยู่ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมออกคำสั่งให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายอยู่รื้อถอนอาคารนั้นได้ มิฉะนั้นกฎหมายก็ไม่สามารถที่จะบังคับใช้ให้สัมฤทธิ์ผลได้

ฉะนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยข้อกฎหมายในการปฏิบัติราชการต่อไป คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงขอหารือดังต่อไปนี้

๑. เมื่ออาคารมูลกรณีได้ก่อสร้างไว้ก่อนที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีผลบังคับใช้และเจ้าของผู้ก่อสร้างอาคารก็ได้สิ้นสภาพการเป็นนิติบุคคลแล้ว หรือไม่สามารถติดตามหาผู้ก่อสร้างอาคารเดิมได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสามารถสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในปัจจุบันให้เป็นผู้รื้อถอนอาคารได้หรือไม่ โดยนำมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๒. หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีอำนาจสั่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในปัจจุบันให้เป็นผู้รื้อถอนอาคารได้แล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่๗)** ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมี ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) และผู้แทนคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ในเขตกรุงเทพมหานครและในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ในเรื่องนี้มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะนำมาใช้บังคับย้อนหลังไปถึงอาคารที่ได้กระทำขึ้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่ถูกยกเลิกไปแล้วได้หรือไม่ ในเรื่องนี้ เห็นว่า กฎหมายที่จะนำมาปรับใช้สำหรับการกระทำใดการกระทำหนึ่งต้องเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่มีการกระทำการนั้น ซึ่งหลักกฎหมายนี้ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันเช่นกัน ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ เป็น

กฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับการปลูกสร้างอาคารที่ได้ทำขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีผลใช้บังคับ การปลูกสร้างอาคารใดที่ได้ดำเนินการก่อนวันดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่าอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะนำมาใช้บังคับย้อนหลังไปถึงอาคารที่ได้กระทำขึ้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ที่ถูกยกเลิกไปแล้วได้หรือไม่ ในปัญหานี้ เห็นว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติโดยตรงกำหนดให้มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลย้อนหลังเป็นเช่นใดแล้ว กรณีเช่นนี้จึงขึ้นอยู่กับว่าอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ นี้แตกต่างไปจากกฎหมายที่เป็นอยู่ก่อนหน้านี้หรือไม่ หากแตกต่างไปในทางไม่เป็นคุณก็จะมีผลย้อนหลังไม่ได้ ในการนี้จะเห็นได้ว่าอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงานหรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ได้กระทำขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมายได้ด้วยนั้น เป็นอำนาจที่ได้เพิ่มขึ้นใหม่ซึ่งไม่เคยมีในพระราชบัญญัติการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำนั้น โดยในกรณีดังกล่าวมาตรา ๑๑ ทวิ ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะสั่งแก่ผู้ปลูกสร้างอาคารเท่านั้น อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นนี้จึงมีลักษณะที่ไม่เป็นคุณแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในปัจจุบันซึ่งมิได้เป็นผู้ปลูกสร้างอาคารเดิมที่ได้กระทำขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมายนั้น ดังนี้ อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นที่มีลักษณะที่ไม่เป็นคุณนี้จึงไม่มีผลใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าว ส่วนอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือรื้อถอนอาคารที่ได้กระทำขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมายก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับย่อมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

กล่าวโดยสรุป ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นควรที่จะมีคำสั่งให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลง แก้ไข 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 แต่หากพิจารณาได้ว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นมีสภาพหรือ มีการใช้ที่อาจเป็นภยันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินหรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อม มีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้

ครอบครองอาคารดังกล่าวดำเนินการแก้ไขหรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นได้ตามนัย มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นได้ก่อสร้างในที่สาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ในกรณีเช่นนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไปได้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ ๔๔) ลงวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖