

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการรื้อถอนอาคารกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่ง
ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๐/๘๔๓๙ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า เนื่องด้วยกรมโยธาธิการและผังเมืองได้รับหนังสือจากกรุงเทพมหานครขอหารือคณะกรรมการควบคุมอาคารกรณีการรื้อถอนอาคารห้างนิวเวิลด์ (บางลำภู) โดยเจ้าของอาคาร (บริษัท แก้วฟ้า ซ้อปปีงอาเซต จำกัด) ตั้งแต่ชั้นที่ ๕ ถึงชั้นที่ ๑๑ ว่า การรื้อถอนอาคารของห้างนิวเวิลด์ ซึ่งเดิมเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารในส่วนที่ผิดกฎหมาย (ชั้นที่ ๕ ถึงชั้นที่ ๑๑) เนื่องจากไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๔๖๖/๒๕๓๗ ให้เจ้าของอาคารเป็นผู้รื้อถอนอาคารนั้น เจ้าของอาคารต้องมาขออนุญาตรื้อถอนอีกหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะในทางปฏิบัติที่กรุงเทพมหานครเคยถือปฏิบัติมา กรณีรื้อถอนตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ต้องขออนุญาตรื้อถอนอาคาร แต่ผู้รื้อถอนอาคารมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่าด้วยการรื้อถอนอาคาร ซึ่งคณะกรรมการควบคุมอาคารได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น กำหนดขึ้นสำหรับผู้ที่ประสงค์จะรื้อถอนอาคารที่มีส่วนสูงเกิน ๑๕ เมตร ซึ่งอยู่ห่างจากอาคารอื่น หรือที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของอาคาร หรืออาคารที่อยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่า ๒ เมตร ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ เท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงการรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกรณีที่รื้อถอนตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เนื่องจากได้ก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายจนไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารนั้นมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้แก้ไขอาคารให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

ควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่ต้องขออนุญาตรื้อถอน แต่ผู้รื้อถอนอาคารจะต้องดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งนี้ เพราะคำสั่งให้รื้อถอนอาคารเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจอนุญาตให้รื้อถอนอาคารอยู่แล้ว การสั่งให้รื้อถอนจึงเท่ากับเป็นการอนุญาตให้รื้อถอนนั่นเอง

ฝ่ายที่สองเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย ฯลฯ จึงได้บัญญัติให้มีการควบคุมการรื้อถอนอาคารเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารพุทธศักราช ๒๔๗๙ เพื่อความปลอดภัยของสาธารณชน ดังนั้น ผู้ได้รับคำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องขออนุญาตรื้อถอนอาคารด้วย หากอาคารนั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องขออนุญาตรื้อถอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ เพื่อจะได้ทราบว่าผู้ควบคุมการรื้อถอนเป็นใคร และการรื้อถอนจะต้องมีการแสดงแบบและรายละเอียดขั้นตอนในการรื้อถอนด้วย เพื่อความปลอดภัยในการรื้อถอนอาคาร

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งมีการถกเถียงกันโดยยังไม่มีข้อยุติ ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นและแจ้งให้คณะกรรมการควบคุมอาคารทราบด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรุงเทพมหานคร) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การรื้อถอนอาคารซึ่งต้องขออนุญาตรื้อถอนตามมาตรา ๒๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นการรื้อถอนอาคารตามความต้องการของเจ้าของอาคาร แต่กรณีตามข้อหารือนี้เป็นการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งตามมาตรา ๔๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากเจ้าของอาคารได้

^๑ มาตรา ๒๒ ผู้ใดจะรื้อถอนอาคารดังต่อไปนี้ ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ

(๑) อาคารที่มีส่วนสูงเกินสิบห้าเมตรซึ่งอยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าความสูงของอาคาร

(๒) อาคารที่อยู่ห่างจากอาคารอื่นหรือที่สาธารณะน้อยกว่าสองเมตร

^๒ มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการ รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตาม

ก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งการไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งการตามมาตรา ๔๒ นี้ เป็นความผิดตามมาตรา ๖๖ ทวิ^๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ดังกล่าว ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นมาตรการด้านความปลอดภัยในการรื้อถอนอาคาร เพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลอยู่แล้ว นอกจากนี้ ในกรณีนี้ ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ดังนั้น คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้เจ้าของอาคารรื้อถอนจึงเป็นคำสั่งที่เจ้าของอาคารผู้ได้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามโดยไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อีก

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๘

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐

^๓ มาตรา ๖๖ ทวิ ผู้ใดมิได้รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ โดยมีได้อยู่ในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น