

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง
ออกจากที่ดินสาธารณประโยชน์

องค์การบริหารส่วนตำบลสาครได้มีหนังสือ ที่ ภก ๗๒๑๐๑/๐๒๕๒ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๔ ข้าหลวงประจำจังหวัดภูเก็ตได้ขึ้นทะเบียนที่ดินบริเวณแหลมพิศ-ปากบาง ตำบลสาคร อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับเลี้ยงสัตว์ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตส่วนแยกถลาง ได้รังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่สงวนเลี้ยงสัตว์ แหลมพิศ-ปากบาง และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับในเขตจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๓๔

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จังหวัดภูเก็ตได้กำหนดนโยบายเรื่องการบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ และแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการกับผู้บุกรุกตามกฎหมาย โดยจังหวัดภูเก็ตมีคำสั่งที่ ๗๗/๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะทำงานจัดระเบียบชายหาดจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๐ ให้มีหน้าที่กำหนดโซนนิ่งบริเวณชายหาดเป็นพื้นที่อนุญาตหรือห้ามบุกรุก ปลูกสร้าง จ้างจอง หรือการพาณิชย์อย่างอื่น และประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลสาครได้ตรวจสอบพื้นที่หาดในยาง ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่สงวนเลี้ยงสัตว์ แหลมพิศ-ปากบาง พบว่ามีราษฎรจำนวน ๒๑ ราย บุกรุกที่ดินดังกล่าว และได้มีการปลูกสร้างอาคาร เพื่อเป็นเจ้าของ และยึดถือครอบครอง รวมทั้งดำเนินกิจการค้าขายเปิดเป็นร้านอาหารและเครื่องดื่ม โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลสาครจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินสาธารณประโยชน์ และขอให้รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างทั้งหมด โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างออกทั้งหมด

ผู้บุกรุกได้อุทธรณ์คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลสาครต่อคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดภูเก็ต โดยคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณายกอุทธรณ์ของผู้บุกรุก เนื่องจากพิจารณาได้ว่าผู้บุกรุกได้ก่อสร้างอาคาร คอนกรีตเสริมเหล็กบริเวณหาดในยาง ตำบลสาคร อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต โดยไม่ได้รับอนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นกรณีที่ไม่อาจยื่นคำขอ อนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เนื่องจากที่ดินบริเวณที่ก่อสร้างอาคาร จังหวัดภูเก็ตได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การใช้ที่ดินดังกล่าวต้องดำเนินการโดยทบวงการเมือง ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวล กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งตามพระราชบัญญัติควบคุม อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ผู้บุกรุกรื้อถอนอาคารพิพาท จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ต่อมาผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์บริเวณหาดในยาง ตำบลสาคร อำเภอลำปาง จังหวัดภูเก็ต ได้ฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลสาครต่อศาลปกครองนครศรีธรรมราช โดยขอให้ มีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง และมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในจังหวัดภูเก็ต และศาลปกครองนครศรีธรรมราชได้มีคำพิพากษายกฟ้องทุกราย โดยเห็นว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

องค์การบริหารส่วนตำบลสาครได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ทุกราย ทราบว่า ศาลปกครองนครศรีธรรมราชได้มีคำพิพากษายกฟ้อง และองค์การบริหารส่วนตำบลสาคร แจ้งให้ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวให้รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง และขนย้ายทรัพย์สิน พร้อมบริวารออกไปจากอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ซึ่งขณะนี้ได้เลยกำหนด ๓๐ วัน แล้ว แต่ผู้บุกรุกก็ยังไม่ยอมรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ออกจากที่สาธารณะประโยชน์แต่อย่างใด ทั้งนี้ ในหนังสือดังกล่าวได้แจ้งว่า หากผู้บุกรุกไม่ยอมรื้อถอน อาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง องค์การบริหารส่วนตำบลสาครมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยจะเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารของผู้บุกรุกหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นรื้อถอน อาคารแทน และให้มีการชำระค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารและค่าปรับทางปกครองไม่เกินสองหมื่นบาท ต่อวัน พร้อมทั้งได้ติดประกาศที่อาคารผู้บุกรุกให้รื้อถอนภายใน ๗ วัน แล้ว แต่ผู้บุกรุกก็ยังไม่ยอมรื้อถอน และได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองนครศรีธรรมราชไปยังศาลปกครองสูงสุด

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลสาครได้ดำเนินคดีอาญา โดยแจ้งความร้องทุกข์ ต่อเจ้าพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรท่าฉัตรไชยกับผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์บริเวณ หาดในยางแล้วทุกราย และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดภูเก็ต

องค์การบริหารส่วนตำบลสาครจึงขอหารือว่า

๑. ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ศาลปกครองนครศรีธรรมราชยกฟ้องแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลสาครจะดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้บุกรุกดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

๒. องค์การบริหารส่วนตำบลสาครจะเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ของผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่ อย่างไร

๓. องค์การบริหารส่วนตำบลสาครจะให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวน ที่สมควรแก่เหตุแต่ไม่เกินสองหมื่นบาทถ้วนต่อวัน ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกับผู้ฝ่าฝืน ที่ไม่ยอมรื้อถอนอาคารที่บุกรุก ในทางปฏิบัติจะต้องดำเนินการอย่างไร ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ

๔. องค์การบริหารส่วนตำบลสาครจะต้องดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ของผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างไร

๕. กรณีที่ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด องค์การบริหารส่วนตำบลสาครจะรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้บุกรุกดังกล่าวก่อนได้หรือไม่

๖. ในขณะที่คดีอาญาอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดภูเก็ต องค์การบริหาร ส่วนตำบลสาครจะรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้หรือไม่

๗. องค์การบริหารส่วนตำบลสาकुจะรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้บุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ที่อยู่ระหว่างอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยใช้วิธีบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบลสาकु โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมืองและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลสาकु เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งจะต้องได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยึดว่าไม่มีการขอลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองในชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลสาकुได้มีหนังสือที่ ภก ๗๒๑๐๑/๑๑๐๒ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ แจ้งว่าสำนักงานศาลปกครองสูงสุดได้แจ้งผลการตรวจสอบแล้วไม่ปรากฏว่ามีผู้ฟ้องคดีในคดีใด ยื่นคำขอลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองสูงสุด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือนี้แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาสามประเด็นและมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลสาकुจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์และจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองในระหว่างที่มีการอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองนครศรีธรรมราชต่อศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่ เห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับให้การปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลสาकुพิจารณาแล้วเห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเกิดผลน้อยกว่าการใช้มาตรการบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ องค์การบริหารส่วนตำบลสาकुก็อาจนำ มาตรการบังคับทางปกครองของส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครอง ในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง มาใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลสาकुจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองในระหว่างที่มีการอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองนครศรีธรรมราชไปยังศาลปกครองสูงสุดได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสาकुสามารถพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองในระหว่างที่ผู้บุกรุก ได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราชไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ซึ่งได้พิจารณาให้ความเห็นไว้เป็นแนวทางแล้วในเรื่องเสรีที่ ๘๗/๒๕๕๐^๒

^๑มาตรา ๖๓ ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้ มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การถอนฟ้องคดีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้خذใช้ คำสินไหมทดแทนแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๘๔ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง องค์การบริหารส่วนตำบลสาครจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยให้ผู้บุกรุกที่ไม่ยอมรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างชำระค่าปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า วัตถุประสงค์ของการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองก็เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลสาคร ได้ออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์รื้อถอนอาคารโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ผู้บุกรุกไม่ได้รับรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งต่อมาศาลปกครองนครราชสีมาได้มีคำพิพากษาแล้วว่า คำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย หากผู้บุกรุกไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลสาครย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๔๓^๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ รวมทั้งสามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อขอให้มีคำสั่ง จับกุมและกักขังบุคคลซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และมีอำนาจดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองโดยเจ้าของเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีประสิทธิภาพ และสมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการแก่ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์แล้ว เมื่อเปรียบเทียบกับภาระจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม หากองค์การบริหารส่วนตำบลสาครจะใช้มาตรการ บังคับทางปกครองโดยการเรียกให้ผู้บุกรุกชำระค่าปรับทางปกครองเป็นรายวันตามมาตรา ๕๘ (๒)^๗

มาตรา ๔๓ ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๒ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศกำหนด การรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบ งานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการจะต้องร่วมกัน เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำ ที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทน เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่เหตุการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหาย จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้

วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอน ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นมีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง และถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินนั้นคืนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มี การรื้อถอน ให้ทรัพย์สินหรือเงินนั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคาร ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๘ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง ทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

๓.๑

๓.๑

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาท ต่อวัน

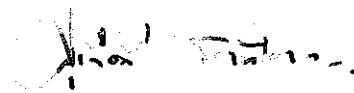
๓.๑

๓.๑

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องเป็นกรณีที่ต้องการบริหาร ส่วนตำบลสภาไม่ได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเข้ารื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเอง กล่าวคือ หากองค์การบริหารส่วนตำบลสภาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อเข้ารื้อถอนอาคารเอง จะมีผลทำให้การเรียกให้ผู้บุกรุกชำระค่าปรับดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง เนื่องจากคำสั่งทางปกครอง ที่ให้ผู้บุกรุกรื้อถอนอาคารได้ถูกดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่เองแล้ว

อนึ่ง การสั่งปรับในทางอาญานั้นเป็นอำนาจของศาลที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนค่าปรับทางปกครองเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่เป็นการดำเนินการตามกฎหมาย ที่ซ้ำซ้อนกัน ประกอบกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ศาลอาญายังไม่ได้มีคำพิพากษาในคดีดังกล่าว จึงไม่มีเหตุ ที่จะให้ผู้บุกรุกต้องถูกปรับซ้ำซ้อนแต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม องค์การบริหารส่วนตำบลสภาจะรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างของ ผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ในขณะที่คดีอาญาอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดภูเก็ตได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนดให้การก่อสร้างอาคารบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดทางอาญา และกำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองรื้อถอนอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างนั้นได้ ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือในกฎหมายอื่นฉบับใดที่บัญญัติไว้ว่าการฟ้องคดีต่อศาลจะมีผลทำให้ ไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ดังนั้น แม้จะมีการฟ้องร้องเป็นคดีอาญาต่อศาล ที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา องค์การบริหารส่วนตำบลสภายังสามารถใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองควบคู่ไปกับการดำเนินคดีอาญาได้ และแม้ว่าในภายหลังคำพิพากษาของศาลปกครอง และศาลในคดีอาญาจะไม่สอดคล้องกัน แต่ผลของคดีปกครองและคดีอาญาจะเป็นอย่างไรก็ย่อม เป็นไปตามกระบวนการวิธีพิจารณาคดี ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของแต่ละคดีนั้นเอง ดังนั้น แม้องค์การบริหารส่วนตำบลสภาได้ดำเนินคดีอาญากับผู้บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์และคดี อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดภูเก็ต ก็ไม่กระทบต่ออำนาจตามกฎหมายขององค์การบริหาร ส่วนตำบลสภาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองบังคับรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างรุกล้ำที่ดิน สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๐/๒๕๕๔^๕



(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๗

^๕บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ควบคู่ไปกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้อำนวยการทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๙๒ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๔ ถึงกรมทางหลวงชนบท