

เรื่อง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (บริษัท ซีอาร์ซี พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด) ในคดีหมายเลขดำที่ อ ๑๕๐/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีนายสมชาย สิงห์โต ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นางลำพิ่ง สิงห์โต ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และนายอุทัย สิงห์โต ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ยื่นฟ้องนายกองการบริการส่วนตำบลลิ่งชัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และบริษัท ซีอาร์ซี พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างและดัดแปลงอาคาร แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนอาคารภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๒ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการจัดให้มีการรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนแน่นอน เปิดช่องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจตีความกฎหมาย โดยไม่มีขอบเขต ทั้งยังเป็นองค์ประกอบความผิดอาญาอาจส่งผลให้ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องรับโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ (๓)

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๓) หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๓) เป็นบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยให้มีหน้าที่รับผิดชอบต่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวม เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาประเทศ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง ไม่มีกรณีที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๓) ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ ป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากอาคารที่ไม่ได้มาตรฐาน และสร้างสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมต่อการใช้ชีวิตของประชาชน จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องจำกัดสิทธิของประชาชนด้วยการเข้ามาควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดด้วยการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งระงับการกระทำที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การบัญญัติถ้อยคำว่า “หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” เป็นการขยายหลักเกณฑ์ของกฎหมายควบคุมอาคารให้กว้างยิ่งขึ้น โดยต้องเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้ให้ดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้อำนาจใช้อำนาจได้อย่างไม่มีขอบเขตหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยไม่จำกัดบัญญัติกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารไว้ในกฎหมายฉบับนี้ แม้บทบัญญัติมาตรา ๔๐ จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของเจ้าของอาคารในการก่อสร้างอาคารอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของผู้เป็นเจ้าของอาคารกับความปลอดภัยสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะย่อมมีน้ำหนักมากกว่า ประกอบกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๓ ทวิ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องแจ้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตแก่ผู้ขออนุญาตทราบ และมาตรา ๕๒ ผู้ขออนุญาตสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้อันเป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” เป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจนแน่นอน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เป็นองค์ประกอบความผิดทางอาญาตามมาตรา ๖๗ นั้น เห็นว่า บุคคลจะต้องรับโทษในทางอาญาก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติความผิดไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้อย่างสอดคล้องกัน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ มีสถานะเป็นกฎหมายปกครอง เมื่อคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นเงื่อนไขนำไปสู่ความรับผิดทางอาญา การประเมินความชัดเจนและความคาดหมายได้ของกฎหมายย่อมต้องใช้มาตรฐานที่เข้มงวดเมื่อพิจารณาการบัญญัติกฎหมายแล้ว เห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่าให้นำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการควบคุมอาคาร โดยกำหนดโทษทางอาญาสำหรับกรณีฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อสิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาตามหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจรินทร์ หะวานนท์ นายนภดล เทพพิทักษ์ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ นายอุดม รัฐอมฤต นายสุเมธ รอยกุลเจริญ และนายสราวุธ ทรงศิวิไล

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๒ ตอนที่ ๙๑ ก วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๘

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นายวิสุนทร วงศ์ขารี
นายชัยธร หัตถกรรม ผอ.สค.๔
นายอรรณวุฒิ รัตนสุภา ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นายวิสุนทร วงศ์ขารี
นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

ว่าที่เรื่อตรี ดิเรก สุขสว่าง รอง ลศร. ตรวจสอบ
นางสาวร่วมปรางค์ สวมประจำ ลศร. ตรวจสอบ