

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๘

วันที่ ๘ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

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

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (บริษัท ซีอาร์ซี พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด) ในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๕๐/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายสมชาย สิงห์โต ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นางลำพิ่ง สิงห์โต ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และนายอุทัย สิงห์โต ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ยื่นฟ้องนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลิ่งชัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และบริษัท ซีอาร์ซี พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๐๓๘ เลขที่ดิน ๖ (เลขที่ดินเดิม ๑๕๕) ตำบลตลิ่งชัน อำเภอเมืองสระบุรี จังหวัดสระบุรี เนื้อที่ ๘๔ ตารางวา เดิมที่ดินแปลงนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของนายอุดม



- ๒ -

ลิ้มสุวรรณ แบ่งขายจากโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๖๖ รวม ๔๑ แปลง ต่อมาแบ่งแยกขายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนำที่ดินแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๕ (๖๑) มาทำเป็นถนนกว้าง ๖ เมตร ภายในที่ดินจัดสรรเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของที่ดินทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและบริวารใช้ถนนดังกล่าวเป็นทางสัญจรเข้าออกสู่ทางสาธารณประโยชน์โดยสงบเปิดเผยมาตลอดเวลาประมาณ ๒๕ ปี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด ๔๑ แปลง และที่ดินแปลงอื่นโดยรอบ รวม ๖๘ แปลง ขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมขนาดใหญ่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้รับใบอนุญาตเลขที่ ๐๕๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ รวมเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการและสร้างอาคารทับทางสัญจรตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๕ (๖๑) เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ร้องเรียนเรื่องดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขแบบการก่อสร้างโดยเว้นบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่ยังคงก่อสร้างอาคารปิดล้อมและทับทางสัญจรสร้างความลำบากในการสัญจร บดบังทัศนียภาพ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญและทำลายสภาพแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๖ ร้องเรียนขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขปัญหาและตรวจสอบการออกใบอนุญาตว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบแล้วเห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าว เจ้าของที่ดินเดิมแบ่งแยกก่อนมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ไม่เป็นที่ดินจัดสรรที่อยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และไม่ปรากฏว่าเจ้าของเดิมจดทะเบียนยกถนนในหมู่บ้านเป็นทางสาธารณะหรือให้ตกเป็นภาระจำยอมการออกใบอนุญาตก่อสร้างชอบด้วยกฎหมายแล้ว ไม่อาจมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารได้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ทางสาธารณูปโภคต้องอยู่ในบังคับ ข้อ ๓๐ การพิจารณาออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องพิจารณาตามกฎหมายจัดสรรที่ดิน นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าเป็นอาคารสูง ๒ ชั้น เพื่อใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรม ค้าปลีก - ค้าส่ง ภัตตาคาร สำนักงาน โรงมหรสพ ห้างสรรพสินค้า และลานจอดรถ อาคารดังกล่าวเป็นอาคารพาณิชย์กรรมขนาดใหญ่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗๙ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ข้อ ๑ (๑๒) ซึ่งอยู่ในบังคับที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม



- ๓ -

และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม อีกทั้งการก่อสร้างอาคารไม่ชอบด้วยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ๒๕๕๔ เพราะเป็นการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ในพื้นที่สีชมพู (ที่ดินประเภทชุมชน) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างและตัดแปลงอาคาร เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลปกครองกลาง ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนอาคารภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๒ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ดำเนินการ ตามคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการจัดให้มีการรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนแน่นอน ส่งผลให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับไม่อาจทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตนและไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย เปิดช่องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายโดยไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งยังเป็นองค์ประกอบความผิดอาญา อาจส่งผลให้ผู้ฝ่าฝืนต้องรับโทษทางอาญาตามมาตรา ๖๗ สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ขัดต่อสิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาหรือหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ (๓) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ (๓) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะใช้บทบัญญัติ



- ๔ -

แห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ (๓) หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองสูงสุดจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย เฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ



หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการวุฒิสภา แจ้งว่า สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก่อตั้งขึ้นภายหลังจากการพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงไม่มีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอมีหลักการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เนื่องจากบทบัญญัติเดิมเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งได้เฉพาะเจ้าของอาคาร ผู้ดำเนินการ และผู้ควบคุมงาน ทำให้ผู้กระทำความผิดหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยให้ลูกจ้างหรือคนงานเป็นผู้ดำเนินการแทน เรื่องเงื่อนไขการสั่งให้ระงับการดำเนินการเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะพิจารณาตามความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของอาคารแต่ละกรณี ส่วนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต้องเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวของรัฐตามกฎหมายมหาชนที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันมุ่งคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนจากการก่อสร้างอาคารที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๗ และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๕๙

๓. นายกสภาสถาปนิก จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า สถาปนิกเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ ในฐานะเป็นองค์กรควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผู้ทำหน้าที่ออกแบบและควบคุมอาคารให้เป็นไปตามมาตรฐาน และทำให้มีผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมในสาขาที่เชี่ยวชาญเหมาะสมกับประเภทของอาคาร ส่งผลให้การก่อสร้างอาคารปลอดภัย นอกจากนี้ การบัญญัติว่า “หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” เป็นบทบัญญัติที่ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างครอบคลุม หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๐ มีกระบวนการเยียวยาโดยการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้ตามมาตรา ๕๒

๔. อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง จัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มอำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ทำให้ไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในทุกกรณีเช่นเดียวกับกลไกเดิม



ที่เป็นการสร้างภาระต่อศาล กลไกใหม่ช่วยลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนที่กำหนดให้ครอบคลุมถึงการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเดิมไม่กำหนดให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งกรณีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่การพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณาด้วย เช่น พระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๗ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๙๗ มาตรา ๕๙ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๘ หากไม่บัญญัติ ถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องจะส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ แม้ว่าจะมีการฝ่าฝืนกฎหมายแต่เจ้าหน้าที่ ของรัฐก็ไม่สามารถใช้อำนาจดำเนินการใด ๆ ต่อผู้ฝ่าฝืนได้ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกและให้ประชาชน ได้รับทราบข้อมูลที่ครบถ้วน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๓ ทวิ จึงกำหนดให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องแจ้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแก่ประชาชน

๕. นายกสภาวิศวกร จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า มิได้ประสบปัญหาและอุปสรรคจากการบังคับใช้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภาวิศวกร

เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องในประเด็น ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพื่อให้คำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเพิ่มเติมประเด็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๓ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๗ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้ง คำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ความเห็นและข้อมูล ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ มิได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงไม่รับวินิจฉัย และเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่



พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมาย ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติ ไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่ทำความผิดมิได้” และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคล ย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก”

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วย การออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมและคล่องตัวยิ่งขึ้น เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วย การแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร แทนการขออนุญาต เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นในการบังคับการตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ปรับปรุงบทกำหนดโทษ อัตราโทษ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีให้เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจและลักษณะ ของการกระทำความผิด และปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการปรับปรุงบทบัญญัติ ดังกล่าวข้างต้นหรือให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืน บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้ (๑) มีคำสั่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับ การกระทำดังกล่าว (๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณ ที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคาร



- ๘ -

หรือบริเวณดังกล่าว และ (๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (๑)”

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนแน่นอนส่งผลให้ผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับไม่อาจทราบ ถึงสิทธิหน้าที่ของตนและไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นการเปิดช่องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายโดยไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการ ใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ ป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากอาคาร ที่ไม่ได้มาตรฐาน และสร้างสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมต่อการใช้ชีวิตของประชาชน จึงมีความจำเป็นที่รัฐ ต้องจำกัดสิทธิของประชาชนด้วยการเข้ามาควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดด้วยการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งระงับการกระทำการ เกี่ยวกับอาคารอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย สั่งห้ามเข้าไปใช้ประโยชน์ในอาคาร สั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร ให้ถูกต้อง หรือสั่งให้รื้อถอนอาคารต่อผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวมถึงกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้อง การที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ บัญญัติถ้อยคำว่า “หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” มีลักษณะเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ขยายหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ควบคุมอาคารให้กว้างยิ่งขึ้น โดยต้องเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ในลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันมุ่งคุ้มครองความปลอดภัย ของประชาชนจากการก่อสร้างอาคารที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเท่านั้น มิได้ให้ดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้สามารถใช้อำนาจได้อย่างไม่มีขอบเขตหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยไม่จำกัดบัญญัติกฎหมายทุกฉบับ ที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารไว้ในกฎหมายฉบับนี้ อีกทั้ง เมื่อผู้ที่มีอำนาจอนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายเฉพาะ และผู้มีอำนาจสั่งแก้ไขหรือรื้อถอนเป็นหน่วยงานเดียวกัน หรืออย่างน้อยจัดกลไกความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานย่อมทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย แม้บทบัญญัติมาตรา ๔๐ จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของเจ้าของอาคารในการก่อสร้างอาคารอยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิ



- ๙ -

ของผู้เป็นเจ้าของอาคารที่อาจถูกจำกัดด้วยการไม่สามารถก่อสร้างอาคารอย่างอิสระกับความปลอดภัยสาธารณะ และความปลอดภัยของผู้ใช้อาคาร ประโยชน์สาธารณะย่อมมีน้ำหนักมากกว่า ประกอบกับพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๓ ทวิ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องแจ้งกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตแก่ผู้ขออนุญาตทราบ และมาตรา ๕๒ หากผู้ขออนุญาตไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หากไม่เห็นด้วย กับคำวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน โดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้อง” เป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจนแน่นอน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เป็นองค์ประกอบความผิดทางอาญาตามมาตรา ๖๗ สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อสิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาหรือหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ ชัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า การกำหนดให้บุคคลใดจะต้องรับโทษทางอาญา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองถึงสิทธิของบุคคลไว้ว่า บุคคลไม่ต้องรับผิดในทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำการนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญา ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษ ที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ซึ่งหมายความว่า บุคคลจะต้องรับโทษ ในทางอาญาก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติความผิดไว้โดยชัดแจ้ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ บัญญัติให้การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการตาม (๑) ถึง (๓) มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ และหากเจ้าของอาคารไม่รื้อถอนตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ต้องรับโทษทางอาญา ตามมาตรา ๖๖ ทวิ รวมทั้งผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๐ ต้องรับโทษทางอาญา



- ๑๐ -

ตามมาตรา ๖๗ บทบัญญัติดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายปกครอง เมื่อคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นเงื่อนไขไปสู่ความรับผิดทางอาญา การประเมินความชัดเจนและความคาดหมายได้ของกฎหมายย่อมต้องใช้มาตรฐานที่เข้มงวด เมื่อพิจารณาการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายไว้โดยชัดแจ้งแล้วให้นำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการควบคุมอาคาร โดยกำหนดโทษทางอาญาสำหรับกรณีฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อสิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาตามหลักไม่มีความผิดไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย ไม่ทำให้บุคคลต้องรับโทษทางอาญาโดยไม่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่ทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และไม่เป็นการลงโทษทางอาญานหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำความผิด ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

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





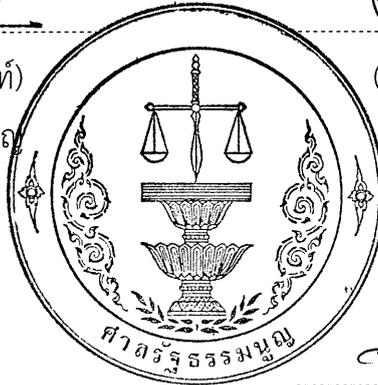
(คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๘)

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสรอาวุธ ทรงศิริไล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ