

## อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุมอาคารสามารถใช้อำนาจตรวจสอบและ  
มีคำสั่งกับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียนได้หรือไม่

คดีปกครองที่นำมาเสนอในบทความนี้ เป็นคดีตัวอย่างที่มีการพิพาทในประเด็น  
เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายควบคุม  
อาคาร ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีผู้ร้องเรียนนาย ส. เจ้าของอาคารพิพาทต่อเจ้าหน้าที่ว่านาย ส.ต่อเติม  
ตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต เจ้าหน้าที่ได้มาตรวจสอบพบว่ามี การก่อสร้างตัดแปลงอาคาร  
อาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจริง จึงได้ออกคำสั่งให้ระงับการตัดแปลงอาคาร ห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไป  
ในส่วนใดของอาคาร และดำเนินการแก้ไขและยื่นคำขอรับใบอนุญาตให้ถูกต้อง นาย ส. จึงนำคดี  
มาฟ้องต่อศาลโดยฟ้องผู้อำนวยการเขตหลักสี่ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ  
ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติ  
ควบคุมอาคารเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่  
เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กลับมีคำสั่ง  
ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2552 รวม 3 ฉบับ คือคำสั่งที่ กท 7803/3009 ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตัดแปลง  
อาคาร คำสั่งที่ กท 7803/3010 ห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆของอาคาร และคำสั่งที่  
กท 7803/3001 ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไข และยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคาร โดยให้  
ดำเนินการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายใน 30 วัน และให้ยื่นขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคาร  
ตามแบบ ข.1 ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2  
ได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งและเพิกถอนคำวินิจฉัย  
อุทธรณ์ดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับ  
อนุญาต การตัดแปลงอาคารทำให้มีที่ว่างน้อยกว่า 30 ใน 100 ของพื้นที่ทั้งหมด ข้อ 33 ของ  
กฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และการ  
ตัดแปลงอาคารทำให้อาคารพิพาทไม่มีที่ว่างด้านหลังอาคาร ระหว่างรั้ว หรือแนวเขตที่ดินกับแนวหลัง  
อาคารไม่น้อยกว่า 2.00 เมตร จึงข้อ 36 ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว นอกจากนี้อาคารที่พิพาท  
ก่อสร้างตัดแปลงชิดแนวเขตทางสาธารณะทั้งสองด้านโดยมิได้รับระยะห่างจากกึ่งกลางถนนสาธารณะ  
ให้มีแนวร่นอย่างน้อย 6.00 เมตร จากกึ่งกลางถนนสาธารณะ จึงข้อ 41 วรรคสองของ  
กฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่สามารถแก้ไข  
เปลี่ยนแปลงได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี  
ที่ 2 เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งได้พิจารณาวินิจฉัยในแนวทางเดียวกันกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลข คำที่ 114/2553 คดีหมายเลขแดงที่ 2112/2553)

**ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เจ้าของอาคารข้างเคียงผู้ที่ร้องเรียนผู้ฟ้องคดีไม่ได้ร้องเรียนด้วยตนเองแต่มอบอำนาจให้ นาย ง. ร้องเรียนแทน การมอบอำนาจมิได้กระทำให้อุทธรณ์ตามกฎหมาย กล่าวคือ มิได้ลงวันเดือนปี และมีได้ปีดอากรแสตมป์ให้อุทธรณ์ตามมาตรา 118 แห่งประมวลรัษฎากร จึงต้องห้ามมิให้รับฟังว่า มีการมอบอำนาจไปร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1** นอกจากนี้บุคคลที่ร้องเรียน เป็นเพียงผู้เช่า มิได้มีความเสียหายเกิดขึ้นกับบุคคลดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัย อุทธรณ์ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เเคะทุ่งสองห้อง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อบ้านของโครงการได้รับการยกเว้นตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2550 ให้ทำการต่อเติมส่วนที่ว่างลงพื้นที่ภายหลังตามสถานะทาง เศรษฐกิจของตนได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัยของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วย

**ศาลปกครองสูงสุด พิจารณา ในประเด็นตามอุทธรณ์ คดีมีข้อต้องวินิจฉัยตาม อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกคำสั่ง กับบุคคลที่ กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคารได้โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียนได้หรือไม่** โดยศาลปกครอง สูงสุดเห็นว่า กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายมหาชน ที่มุ่งรักษาประโยชน์ความสงบสุข และความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของคนส่วนใหญ่ในสังคม โดยกำหนดมาตรการในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความ มั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้รบกวนความเป็นอยู่โดยปกติสุขของบุคคลที่อยู่อาศัยในบริเวณข้างเคียง ดังนั้น เมื่อปรากฏ ต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลใดตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต เจ้าหน้าที่ย่อมมีหน้าที่ดำเนินการให้ เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคารได้โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียนและ ไม่มีกฎหมายในมาตราใด ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องมีการร้องเรียนก่อน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะมีอำนาจ ดำเนินการตามกฎหมายได้ ดังนั้น แม้จะมีการมอบอำนาจให้มีการร้องเรียนโดยการมอบอำนาจมิได้ กระทำให้อุทธรณ์ตามกฎหมาย กล่าวคือ มิได้ลงวัน เดือน ปี และมีได้ปีดอากรแสตมป์ให้อุทธรณ์ ตามมาตรา 118 แห่งประมวลรัษฎากร ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็มิได้มีผลต่อการใช้อำนาจ ตามกฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งต่อบุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุม อาคารแต่อย่างใด

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำการตัดแปลงอาคารไปโดยไม่ได้รับอนุญาตและมีได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของอาคารระงับการตัดแปลงอาคาร และห้ามผู้ฟ้องคดี หรือนุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารได้ ในส่วนของคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไข และยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคารนั้น เมื่ออาคารมีการตัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้และขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของอาคารดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง และยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคารได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อความปรากฏในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดว่า รมต.ว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามความมาตรา 5 (3) และมาตรา 7 (8) แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการยกเว้น ผ่อนผัน หรือ กำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสำหรับโครงการที่รัฐจัดให้มีหรือพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย พ.ศ. 2554 จากการออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวทำให้การก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร มีข้อยกเว้นสำหรับอาคารในโครงการที่รัฐจัดให้มีหรือพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยยกเว้นมิให้นำข้อกำหนดมาตรฐานของอาคารในบางส่วนที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง หรือความปลอดภัยของอาคาร เช่น ระยะร่น เนื้อที่ว่างของนอกอาคาร หรือระยะห่างจากแนวเขตดินมาใช้กับกับอาคารในโครงการดังกล่าว และข้อเท็จจริงฟังได้ว่าอาคารของผู้ฟ้องคดีเป็นบ้านแถวสำหรับผู้มีรายได้น้อย ที่อยู่ในโครงการบ้านสร้างเสร็จบางส่วนของโครงการเคหะชุมชนทุ่งสองห้อง 324 ซึ่งถือเป็นโครงการ ตามข้อ 1 ของกฎกระทรวงข้างต้น ดังนั้น เหตุที่อาศัยอำนาจในการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องจึงหมดสิ้นไป จึงให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและไม่ตัดสิทธิผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่จะมีการคำสั่งใหม่ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ควรดำเนินการตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎกระทรวงดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน

**พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น** เป็นให้เพิกถอนเฉพาะคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษานี้ตามนัยมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ว่าให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาออกคำสั่งตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขให้เป็นไปตาม

ข้อกำหนดของกฎกระทรวงว่าด้วยการยกเว้น ผ่อนผัน หรือ กำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารสำหรับโครงการที่รัฐจัดให้มีหรือพัฒนาเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย พ.ศ.2554 นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.187/2558)

**คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด** เห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ย่อมมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคาร โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียน และไม่มีกฎหมายในมาตราใดใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องมี การร้องเรียนก่อน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงจะมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายได้ ดังนั้น แม้การมอบอำนาจมิได้กระทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย ก็มีได้มีผลต่อการใช้อำนาจตามกฎหมายของพนักงานท้องถิ่นแต่อย่างใด ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นฐานในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ในการดำเนินการกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคารต่อไป ทั้งนี้แตกต่างกับการดำเนินการสืบสวนสอบสวนของเจ้าพนักงานตาม ป.อาญา กรณีคำร้องทุกข์ หากผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ โดยมีได้มอบอำนาจให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด อาจส่งผลให้เป็น คำร้องทุกข์กล่าวโทษที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนของเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ จึงเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายควรตระหนัก และนำไปพิจารณาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

ที่มา : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.187/2558

จัดทำโดย : นางสาวนฤมล ขุนสวัสดิ์ นิติกร กองคดี 2 ฝ่ายกฎหมาย