



แนวทางการปฏิบัติราชการ  
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด  
ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

สำนักงานศาลปกครอง

กันยายน ๒๕๕๐

## สารบัญ

หน้า

|                                                                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร                                                                     | ๑  |
| ๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่<br>หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ<br>โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) | ๒  |
| ๑.๑ กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ<br>โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย                              | ๓  |
| (๑) การขอใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร                                                                                             | ๓  |
| (๑.๑) กรณีที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่นอก<br>นอกเขตโฉนดที่ดิน                                                                                  | ๕  |
| (๑.๒) กรณีที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่ดินเช่า<br>โดยไม่มีหนังสือยินยอมของเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน                                               | ๗  |
| (๒) การพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตหรือคำขอต่ออายุใบอนุญาต<br>เกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร                                          | ๑๐ |
| (๒.๑) การพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตต่อเติมอาคาร<br>ที่ยื่นภายหลังจากที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับแล้ว                                                              | ๑๑ |
| (๒.๒) การพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร<br>แก่บุคคลที่ยังมิได้ดำเนินการก่อสร้างอาคาร                                                              | ๑๒ |
| (๓) อำนาจการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นกรณีที่มีการ<br>ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมาย                                    | ๑๓ |
| (๓.๑) การออกคำสั่งระงับการดัดแปลงอาคารที่ดำเนินการ<br>ดัดแปลงอาคารล่วงเลยเวลาмаเกินกว่าสิบปีแล้ว                                                           | ๑๔ |
| (๓.๒) การออกคำสั่งระงับการดัดแปลงอาคารภายหลังที่<br>อาคารนั้นดำเนินการดัดแปลงเสร็จแล้ว                                                                     | ๑๕ |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| (๔) อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นกรณีเห็นว่าอาคารใด<br>อยู่ในสภาพที่อาจเป็นภัยอันตรายหรือเป็นภัยอันตรายร้ายแรง                                                                                                                                                                                                               | ๑๖ |
| - การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่มีสภาพที่อาจเป็นภัยอันตราย<br>กรณีที่เจ้าของอาคารมิได้ดำเนินการแก้ไขอาคารตามคำสั่ง<br>ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น                                                                                                                                                                               | ๑๗ |
| ๑.๒ กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ<br>โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ<br>ที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น                                                                                                                                                               | ๑๘ |
| (๑) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่ง<br>ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ที่จะอยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าว<br>เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราช<br>บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยเคร่งครัด                                                                               | ๑๙ |
| (๑.๑) การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างบนที่สาธารณสมบัติ<br>ของแผ่นดิน                                                                                                                                                                                                                                                | ๑๙ |
| (๑.๒) การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่เกี่ยวข้องกับสุสาน<br>และฌาปนสถาน                                                                                                                                                                                                                                                      | ๒๑ |
| (๑.๓) การออกคำสั่งให้รื้อถอนพื้นคอนกรีตและกันสาดที่ก่อสร้าง<br>รุกล้ำถนนสาธารณะ                                                                                                                                                                                                                                            | ๒๓ |
| (๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิตามกฎหมาย<br>ดังนั้น คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกมาบังคับแก่บุคคลนั้น<br>ย่อมไม่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้นั้นได้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น<br>จะออกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราช<br>บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ | ๒๔ |
| - การออกคำสั่งให้รื้อถอนเสาไฟฟ้าในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน                                                                                                                                                                                                                                                                | ๒๔ |
| ๑.๓ กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจ<br>โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                    | ๒๖ |
| - การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่มีลักษณะเป็นการก่อสร้างใหม่<br>โดยไม่ได้รับอนุญาต                                                                                                                                                                                                                                          | ๒๗ |

|                                                                                                                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่<br>หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่<br>หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)         | ๒๘ |
| (๑) การออกคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารที่ก่อสร้างฝ่าฝืน<br>บทบัญญัติของกฎหมาย ซ้ำกันหลายครั้งโดยใช้มาตรการบังคับ<br>แบบเดิมซึ่งไม่ได้มีผล                                                   | ๒๘ |
| (๒) การละเลยต่อหน้าที่ในการตรวจสอบอาคารที่มีการต่อเติมและ<br>ปกคลุมพื้นที่ว่างด้านหลังอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต                                                                                 | ๓๐ |
| ๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน<br>ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคล<br>ต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕) | ๓๑ |
| - การยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการสั่งจับกุมและกักขังผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติ<br>ตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้าง<br>โดยไม่ได้รับอนุญาต                              | ๓๑ |
| ภาคผนวก                                                                                                                                                                                       | ๓๔ |

**แนวทางการปฏิบัติราชการ**  
**จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด**  
**ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร**

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร ตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ (เดือนสิงหาคม) พบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีดังกล่าวทั้งที่เป็นกรณีวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง โดยวินิจฉัยวางหลักกฎหมาย หรืออธิบายบทบัญญัติของกฎหมายหรือขั้นตอนการปฏิบัติ หรือแปล/ตีความกฎหมายหรือข้อเท็จจริง เพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดยิ่งขึ้น และเน้นย้ำให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัดเพื่อให้การกระทำทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการควบคุมอาคารเพื่อให้เกิดความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ประกอบการพิจารณาดำเนินงานดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ซึ่งสำนักงานศาลปกครองเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้วางหลักและหรือแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการควบคุมอาคารซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจและมีอยู่จำนวนพอสมควร จึงได้รวบรวมและสรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคารที่ได้วางหลักกฎหมายหรือวางแนวทางการปฏิบัติราชการไว้ เพื่อเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๗๗ (๕)<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว น่าจะเป็นแนวทางให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติราชการของตนได้เป็นอย่างดี อีกทั้งเป็นการย้ำเตือนให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐพึงตระหนักถึงการ

---

<sup>๑</sup>พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.๑

๑.๒

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

๑.๓

๑.๔

กระทำทางปกครองว่าจะต้องชอบด้วยกฎหมายเสมอ มิเช่นนั้นอาจทำให้เกิดข้อพิพาททางปกครองได้ และเมื่อการกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมายแล้วก็อาจทำให้ข้อพิพาทที่จะขึ้นมาสู่ศาลปกครองลดลงได้อีกทางหนึ่ง

การนำเสนอแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเอกสารฉบับนี้ ผู้จัดทำได้สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยเฉพาะส่วนที่ศาลได้วางหลักกฎหมายหรือวางแนวทางการปฏิบัติราชการเท่านั้น เพื่อให้ง่ายและสะดวกต่อการศึกษาค้นคว้าและนำหลักกฎหมายหรือแนวปฏิบัติราชการดังกล่าวไปปรับใช้ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป ทั้งนี้ ได้จัดเรียงลำดับคำวินิจฉัยตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นสำคัญ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

## ๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

คดีประเภทนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดอันเนื่องมาจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

<sup>๒</sup>พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในคดีประเภทนี้จำนวนมากและมีหลายคดีที่เป็นการวินิจฉัยวางหลักกฎหมายและหรือวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจ สรุปได้ดังนี้

#### ๑.๑ กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

คดีในลักษณะนี้มีสาเหตุโดยตรงมาจากการใช้และการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว โดยในการนำบทกฎหมายมาปรับใช้แก่ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี ปรากฏว่ามีการใช้และการตีความกฎหมายที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นกรณีที่มีการตีความเกินตัวบทกฎหมาย เป็นผลให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจว่าตนมีอำนาจที่จะกระทำได้ อันส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยตรงเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคล จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดอันเกี่ยวกับคดีพิพาทในลักษณะดังที่กล่าวข้างต้นปรากฏว่า ศาลปกครองได้วางหลักกฎหมายและหรือวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญ ดังนี้

##### (๑) การขอใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๑<sup>๓</sup> กำหนดให้ผู้ที่จะก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนจึงจะดำเนินการได้ หากดำเนินการโดยมิได้รับอนุญาตถือเป็นความผิดตามมาตรา ๖๕<sup>๔</sup>

<sup>๓</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ

<sup>๔</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๖๕ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๕๒ วรรคหก มาตรา ๕๗ หรือมาตรา ๖๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ หรือมาตรา ๕๗ ยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ซึ่งมีโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ในการยื่นคำขอรับใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ขอจะต้องดำเนินการตามที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐<sup>๕</sup> (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนดไว้ กล่าวคือ กรณีจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามแบบ ข. ๑ พร้อมด้วยเอกสารตามที่ระบุไว้ในแบบ ข. ๑ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือกรณีที่เคลื่อนย้ายอาคาร ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามแบบ ข. ๒ พร้อมด้วยเอกสารตามที่ระบุไว้ในแบบ ข. ๒ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะได้นำไปประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตตามที่ร้องขอ ในกรณีที่เป็นการยื่นคำขอรับใบอนุญาตนี้ กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาต ให้แก่ผู้ขอ<sup>๖</sup> ซึ่งการตรวจเอกสารนั้นจะต้องพิจารณาว่าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตได้ยื่นคำขอตามแบบและแนบเอกสารถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากตรวจพบว่าการยื่นคำขอไม่ตรงตามแบบที่กำหนด ก็ขอที่จะแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขและยื่นคำขอใหม่ให้ถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น จะขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ก็จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามแบบ ข. ๑ พร้อมเอกสารตามที่ระบุไว้ในแบบ ข. ๑ เป็นต้น สำหรับเอกสารหลักฐานที่ระบุให้นำมาแนบพร้อมกับคำขอนั้นเป็นเอกสารเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ซึ่งเอกสารสิทธินี้จะแสดงให้เห็นว่าผู้ยื่นคำขอมีความเกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงที่จะขออนุญาตดำเนินการนั้นอย่างไร เช่น เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือเป็นผู้ที่เจ้าของที่ดินให้ความยินยอมให้ก่อสร้างอาคารลงบนที่ดินของตน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการบุกรุกปลูกสร้างอาคารลงในที่ดินของรัฐหรือที่สาธารณะหรือที่ดินของบุคคลอื่นโดยไม่ได้รับความยินยอม หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบว่าการยื่นเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน เช่น ผู้ยื่นคำขอนำเอกสารสิทธิ

<sup>๕</sup>กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑ เจ้าของอาคารผู้ใดประสงค์จะขอรับใบอนุญาต

(๑) ก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร ให้ยื่นคำขออนุญาตตามแบบ ข. ๑ พร้อมด้วยเอกสารตามที่ระบุไว้ในแบบ ข. ๑ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(๒) เคลื่อนย้ายอาคาร ให้ยื่นคำขออนุญาตตามแบบ ข. ๒ พร้อมด้วยเอกสารตามที่ระบุไว้ในแบบ ข. ๒ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่อาคารนั้นตั้งอยู่ เว้นแต่...

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๖</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่เป็นการยื่นคำขอรับใบอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผล ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่รับคำขอ

ฯลฯ

ฯลฯ



ของที่ดินแปลงอื่นมาขออนุญาต หรือยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่ดินของผู้อื่นซึ่งไม่มีหนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดินมาแสดง เป็นต้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ชอบที่จะแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขและนำเอกสารหลักฐานที่ถูกต้องครบถ้วนมายื่นใหม่ เพื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะได้นำเอกสารหลักฐานเหล่านั้นไปประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตต่อไป แต่ถ้าผู้ยื่นคำขอไม่ดำเนินการหรือไม่อาจนำเอกสารสิทธิมาแสดงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ ก็ชอบที่จะมีคำสั่งปฏิเสธการออกใบอนุญาตก่อสร้างนั้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยวางแนวทางปฏิบัติราชการในกรณีเช่นนี้ไว้ ดังตัวอย่างคดีต่อไปนี้

(๑.๑) กรณีที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารถูกต้องตามแบบ ข. ๑ แต่แนบเอกสารซึ่งเป็นโฉนดที่ดินแปลงอื่นที่มีใช้แปลงที่จะขออนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นหลักฐาน เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอนำเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงที่จะขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารมาแสดง ผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการนำเอกสารสิทธิดังกล่าวมาแสดงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกรณีเช่นนี้ หากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดิน มีใช้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างบ้านและศาลาท่าน้ำบนที่งอกริมตลิ่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นส่วนควบของที่ดินมีโฉนดของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้รับอนุญาต นายกองค้การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง และสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ไปยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างพร้อมแนบสำเนาโฉนดที่ดินไปด้วย แต่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้แนบหลักฐานเกี่ยวกับเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงที่จะขออนุญาตก่อสร้าง เพราะอาคารที่จะขออนุญาตไม่ได้ก่อสร้างในพื้นที่ตามโฉนดที่ดินที่เสนอมา จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารและแจ้งให้ดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงพิพาทให้เรียบร้อยแล้วนำมาแสดงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่งอกซึ่งผู้ฟ้องคดีครอบครองแสดงความเป็นเจ้าของมาโดยตลอด ย่อมได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘<sup>๗</sup> จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรังวัดขึ้นทะเบียนว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตามโฉนดเสียก่อน อีกทั้งการพิสูจน์กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการ

<sup>๗</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๘ ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น

แสวงหาข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาออกคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือไม่ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารจึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** มาตรา ๒๑<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนดให้ “ผู้จะก่อสร้างอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” โดยในการขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร ผู้ขอจะต้องยื่นคำขอตามแบบ ข. ๑ พร้อมด้วยเอกสารตามที่ระบุไว้<sup>๖</sup> คือ สำเนาหรือภาพถ่ายโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. ๓ หรือ ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินที่ปลูกสร้าง แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้ก่อสร้างอาคารบนโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ซึ่งได้แนบมาพร้อมกับคำขอตามแบบ ข. ๑ แต่เป็นการปลูกสร้างอาคารบนที่นอกซึ่งต้องพิสูจน์สิทธิก่อน และแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่ามาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดให้ “ที่นอกเป็นกรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมาย” และภาระการพิสูจน์เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ขออนุญาตเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามหลักการไต่สวนที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๗</sup>

<sup>๕</sup>อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๓ หน้า ๓

<sup>๖</sup>อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๕ หน้า ๔

<sup>๗</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๘ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา
- (๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (๕) ออกไปตรวจสถานที่

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(มีต่อหน้าถัดไป)

แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ก็หาหน้าที่ในการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ เนื่องจากการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลอื่นเกี่ยวกับที่ดินต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิ อันเป็นหลักฐานของทางราชการที่แสดงว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงในส่วนของที่ดินที่ออกจากโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่ออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างอาคารต่อไปได้ ดังนั้น การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔/๒๕๔๗)

(๑.๒) กรณีที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารถูกต้องตามแบบ ข. ๑ แต่แนบเอกสารซึ่งเป็นสัญญาเช่าที่ดินแปลงที่จะขออนุญาตก่อสร้างอาคารมาเป็นหลักฐานโดยไม่ปรากฏว่าผู้ให้เช่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวหรือไม่ และไม่อาจนำหลักฐานอื่นมาแสดงได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นชอบที่จะปฏิเสธคำขอรับใบอนุญาตได้ และมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ไม่ได้รับอนุญาตดังกล่าว แม้จะพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างแล้วก็ตาม เพราะระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงกรอบเวลาการทำงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ดินกับบริษัท ล. จำกัด และก่อสร้างอาคารลงบนที่ดินดังกล่าวโดยไม่ได้ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต่อมา นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคารไว้จนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาต

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นั้นเข้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกคำสั่งดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

ก่อสร้างอาคารภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตโดยแนบสัญญาเช่าที่ดินและไม่มีเอกสารใดแสดงว่าผู้ให้เช่าที่ดินเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ขออนุญาตก่อสร้างหรือไม่ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลจึงมีหนังสือแจ้งว่าที่ดินบริเวณพิพาทไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน ไม่สามารถออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารได้ และให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นคำขอตามแบบ ข. ๑ โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทโดยชอบตามสัญญาเช่าที่ดิน และนายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารภายหลังมีคำสั่งระงับการก่อสร้างอาคารเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย อีกทั้ง เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเพราะในบริเวณดังกล่าวยังมีบุคคลอื่นๆ ดำเนินการเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่จัดการแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและคำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ข้อ ๑ (๑)<sup>๑๑</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ตรวจสอบว่าผู้ขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารได้ยื่นคำขอตามแบบ ข. ๑ และแนบสำเนาหรือภาพถ่ายโฉนดที่ดิน หรือน.ส. ๓ หรือ ส.ค. ๑ หรือหนังสือยินยอมของเจ้าของที่ดิน เพื่อประกอบการพิจารณาถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยแนบสัญญาเช่าที่ดินเป็นเอกสารประกอบ แต่ไม่สามารถระบุได้ว่าผู้ให้เช่าเป็นเจ้าของที่ดินที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ และผู้ฟ้องคดีไม่แนบเอกสารหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด นายกองค้การบริหารส่วนตำบลก็ชอบที่จะมีคำสั่งปฏิเสธการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ คำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าที่ดินมือเปล่าไม่มีเอกสารสิทธิ คงมีแต่การเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ศาลเห็นว่าสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินอันจะถือได้ว่ามีสิทธิครอบครองในที่ดินได้ ต้องเป็นการเข้าครอบครองที่ดินมือเปล่าโดยชอบด้วยกฎหมาย การเข้าครอบครองที่ดินมือเปล่าภายหลังวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๗ อันเป็นวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลบังคับใช้ จะต้อง มีหนังสือสำคัญ ได้แก่ ใบจอง ส่วนผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมือเปล่าอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ต้องมีหนังสือสำคัญเป็น ส.ค. ๑ หรือ น.ส. ๓ หรือหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อื่นๆ มาแสดง

<sup>๑๑</sup>อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๕ หน้า ๔

สำหรับกรณีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารของผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และไม่สามารถแสดง เอกสารสิทธิในที่ดินที่ใช้ก่อสร้างตามที่กฎหมายกำหนด เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลง ให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารรื้อถอนอาคารนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามมาตรา ๔๒<sup>๑๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ส่วนระยะเวลาตามมาตรา ๔๐ (๓)<sup>๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกำหนดว่า ให้มีคำสั่งตามมาตรา ๔๒ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งระงับการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๔๐ (๑) นั้น ศาลเห็นว่า ระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงกรอบเวลาการทำงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และกฎหมายมิได้บัญญัติว่าหากพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วจะใช้อำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารไม่ได้ ฉะนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารภายหลังมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง อาคารเกินกว่าสามสิบวัน จึงไม่มีผลทำให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓/๒๕๕๙)

ข้อสังเกต จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔/๒๕๕๗ และที่ อ.๑๓/๒๕๕๙ พบว่า ทั้งสองคดีนี้มีข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันและศาลวินิจฉัยในทำนอง เดียวกัน แต่ข้อเท็จจริงในคดีทั้งสองมีความแตกต่างกันตรงที่ “ความเป็นเจ้าของหรือผู้มี

<sup>๑๒</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือ เจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ สั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายใน ระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐

<sup>๑๓</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงานผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือ บริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว

(๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำ ดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

(๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (๑)

กรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิในที่ดินแปลงที่จะขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร” กล่าวคือ ลักษณะคดีพิพาทเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต่อมา เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบแล้วมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างอาคาร และให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามข้อ ๑ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าเอกสารหลักฐานประกอบคำขอซึ่งเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงที่จะขอสถาปนาอาคารนั้น ไม่ถูกต้อง โดยคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔/๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดียื่นโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ เป็นหลักฐานประกอบคำขอ แต่โฉนดที่ดินที่ยื่นมานั้นเป็นโฉนดที่ดินแปลงอื่นที่มีใช้แปลงที่จะขออนุญาตก่อสร้างเพราะที่ดินแปลงที่จะขออนุญาตก่อสร้างเป็นท้องที่ของที่ดินตามโฉนดที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอาจเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่จะขออนุญาตก่อสร้างหากผู้ฟ้องคดีสามารถพิสูจน์สิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าวได้ กรณีจึงเป็นปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่จะขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ แต่กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน จึงไม่มีเอกสารสิทธิมาแสดงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ส่วนคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓/๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้เช่าที่ดินแปลงที่จะขออนุญาตก่อสร้าง มิใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงพิพาท และผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแสดงหลักฐานเพื่อเชื่อมโยงว่าผู้ให้เช่าที่ดินเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะให้ความยินยอมแก่ผู้ฟ้องคดีในการก่อสร้างอาคารลงบนที่ดินแปลงพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินมาแสดงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีในคดีทั้งสอง ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

**(๒) การพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตหรือคำขอต่ออายุใบอนุญาตเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร**

ในการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตหรือคำขอต่ออายุใบอนุญาตเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการยื่นคำขอดังกล่าว

ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยวางแนวทางปฏิบัติราชการในกรณีเช่นนี้ไว้ ดังตัวอย่างคดีต่อไปนี้

(๒.๑) ในคดีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี)

ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้พิจารณาออกใบอนุญาตให้มีการตัดแปลง ต่อเติมอาคารพิพาท ซึ่งมีลักษณะเป็นบ้านแถวโดยไม่เว้นระยะห่างด้านหน้าอาคารตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕<sup>๑๔</sup> (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าอาคารพิพาทได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งได้รับอนุญาตก่อนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ มีผลใช้บังคับ เมื่อเจ้าของอาคารพิพาทยื่นคำขออนุญาตต่อเติมอาคารเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ จึงไม่อยู่ในบังคับของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารที่ตั้งอยู่ข้างเคียงอาคารพิพาทเห็นว่าการออกใบอนุญาตต่อเติมอาคารดังกล่าวไม่ถูกต้อง จึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือต่อเติมอาคารไว้ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น และการที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ กำหนดว่า บ้านแถวต้องมีที่ว่างด้านหน้าระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และต้องมีที่ว่างด้านหลังอาคารระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินติดกับผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร นั้น เพื่อไม่ให้เกิดความแออัดระหว่างบ้านแถวด้วยกัน อันถือเป็นข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาที่จะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย ฉะนั้น เมื่อมีการยื่นคำขออนุญาตต่อเติมอาคารภายหลังจากที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ มีผลใช้บังคับแล้ว การพิจารณาคำขออนุญาตจึงต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว แม้ว่าอาคารนั้นจะได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างมาก่อนวันที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับก็ตาม การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตให้มีการก่อสร้างและ

<sup>๑๔</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๓๖ บ้านแถวต้องมีที่ว่างด้านหน้าระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับแนวผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และต้องมีที่ว่างด้านหลังอาคารระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับแนวผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร ระหว่างแถวด้านข้างของบ้านที่สร้างถึงสี่คูหา หรือมีความยาวรวมกันถึง ๔๐ เมตร ต้องมีที่ว่างระหว่างแถวด้านข้างของบ้านแถวนั้นกว้างไม่น้อยกว่า ๔ เมตร เป็นช่องตลอดความลึกของบ้านแถว

บ้านแถวที่สร้างติดต่อกันไม่ถึงสี่คูหา หรือความยาวรวมกันไม่ถึง ๔๐ เมตร แต่มีที่ว่างระหว่างแถวด้านข้างของบ้านแถวนั้นกว้างน้อยกว่า ๔ เมตร ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ว่างระหว่างแถวด้านข้างของบ้านแถว แต่ให้ถือว่าบ้านแถวนั้นสร้างต่อเนื่องเป็นแถวเดียวกัน

ต่อเติมอาคารโดยเว้นระยะห่างไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงฉบับข้างต้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาท (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๔๘**)

(๒.๒) ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาต ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารครั้งที่ ๑ ซึ่งผู้อำนวยการเขตแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีคำสั่งให้ต่ออายุใบอนุญาตถึงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๕ และต่อมา ในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารอีกเป็นครั้งที่ ๒ ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐<sup>๕</sup> (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) แต่อย่างไรก็ดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะการที่ผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการก่อสร้างอาคาร เนื่องจากกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ก่อสร้างทางผายปากสำหรับเลี้ยวรถยนต์ รุกล้ำเข้าไปในที่ดินแปลงที่จะก่อสร้างอาคารบางส่วนและก่อสร้างทางเท้าปิดล้อมทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีสู่ทางสาธารณะ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้ถอนคำสั่งดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ในการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารครั้งที่ ๒ ของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดียังมิได้ลงมือก่อสร้างใดๆ ลงบนที่ดินดังกล่าวเลย ผู้อำนวยการเขตจึงไม่มีอำนาจต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตาม

---

<sup>๕</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔)

ข้อ ๖/๑ ในการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือตัดแปลงอาคาร ถ้าเป็นการขอต่ออายุใบอนุญาตครั้งแรก ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตได้เป็นระยะเวลาไม่เกินอายุใบอนุญาตตามข้อ ๒/๑

ในกรณีที่ได้มีการต่ออายุใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งมาแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตได้ต่อเมื่อดำเนินการก่อสร้างฐานรากทั้งหมดของอาคารแล้วเสร็จ หรือมีการก่อสร้างหรือตัดแปลงโครงสร้างของอาคารไปแล้วเกินร้อยละสิบของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาต โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต่ออายุใบอนุญาตให้ได้อีกไม่เกินสามครั้ง ครั้งละหนึ่งปี

ฯลฯ

ฯลฯ



คำขอของผู้ฟ้องคดีได้ตามข้อ ๖/๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๗ (พ.ศ. ๒๕๔๔) และในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารครั้งที่ ๒ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) มีผลใช้บังคับแล้ว การพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตจึงต้องพิจารณาตามกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คำสั่งของผู้อำนวยการเขตที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๒๖/๒๕๔๙)

### (๓) อำนาจการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมาย

ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ว่าจะกระทำนั้นจะดำเนินการตั้งแต่เมื่อใด หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบก็สามารถใช้อำนาจดำเนินการตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะดำเนินการ ดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงานผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว

(๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

(๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑<sup>๑๖</sup> หรือมาตรา ๔๒<sup>๑๗</sup> แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (๑)

ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยวางแนวทางปฏิบัติราชการในกรณีเช่นนี้ไว้ ดังตัวอย่างคดีต่อไปนี้

<sup>๑๖</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๑ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มิเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ และให้นำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

<sup>๑๗</sup>อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๒ หน้า ๙

(๓.๑) เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้กับอาคารซึ่งก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชน แม้ว่าการก่อสร้างอาคารดังกล่าวจะได้ล่วงเลยเวลามาเกินกว่าสิบปีแล้วก็ตาม ก็ไม่อาจนำบทบัญญัติเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่กรณีนี้ได้

ในคดีที่ผู้อำนวยการเขตแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารที่ดัดแปลงต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ให้ระงับการดัดแปลงต่อเติมอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคาร และให้ดำเนินการขอรับใบอนุญาตก่อสร้างดัดแปลงอาคารให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๐<sup>๑๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้อำนวยการเขตดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งเมื่อการดัดแปลงต่อเติมอาคารได้ดำเนินการล่วงเลยเวลามาเกินสิบปีแล้ว จึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้อำนวยการเขต

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เป็นกฎหมายพิเศษ มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร จึงเป็นกรณีที่กฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ การก่อสร้างต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แม้ว่าการต่อเติมนั้นจะล่วงเลยมาเป็นเวลาสิบปีเศษแล้วก็ตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ยังคงมีอำนาจออกคำสั่งให้ดำเนินการกับอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้ เช่น สั่งให้ระงับการก่อสร้าง สั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคาร หรือสั่งให้รื้อถอนอาคารได้ เป็นต้น กรณีเช่นนี้จึงไม่อาจนำบทบัญญัติเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับได้ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งห้ามเจ้าของอาคารหรือบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในอาคารหรือบริเวณอาคารที่มีการดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และมีคำสั่งให้ดัดแปลงอาคารให้ถูกต้องโดยรื้ออาคารที่ผิดกฎหมายออกและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตดัดแปลงอาคารดังกล่าว

<sup>๑๔</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๓ หน้า ๙

นั้น เป็นคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำได้ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๑/๒๕๔๗)

(๓.๒) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ที่จะออกคำสั่งให้ระงับการตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต และห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคารดังกล่าว รวมทั้งให้ดำเนินการแก้ไขและยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคารนั้นได้ แม้การตัดแปลงอาคารดังกล่าวจะดำเนินการแล้วเสร็จก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งก็ตาม

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีตัดแปลงอาคารไม่บางส่วนเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการเขตแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอาคารพิพาทเป็นอาคารที่กรมธนารักษ์ได้ฟ้องขับไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากอาคารพิพาท และศาลอุทธรณ์พิพากษาให้รื้อถอนอาคารพิพาทแล้ว แต่อยู่ระหว่างรอการรื้อถอนจากเจ้าพนักงานบังคับคดี การที่ผู้ฟ้องคดีตัดแปลงอาคารพิพาทก็เพื่อใช้ประโยชน์ชั่วคราวซึ่งได้รับการยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามมาตรา ๗<sup>๑๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แต่ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตัดแปลงอาคารพิพาท ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคาร และให้ดำเนินการแก้ไขและยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตัดแปลงอาคารพิพาทนั้นออกมาภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีตัดแปลงอาคารเสร็จแล้ว ไม่อาจมีผลบังคับตามกฎหมายได้ จึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของอาคารพิพาทระงับการตัดแปลงอาคารที่มีได้รับอนุญาต แม้อาคารพิพาทจะได้ตัดแปลงเสร็จสิ้นก่อนที่คำสั่งจะออกมา ก็มีได้หมายความว่าคำสั่งดังกล่าวจะสิ้นผลไปแต่อย่างใด เนื่องจากคำสั่ง

<sup>๑๙</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเกี่ยวกับอาคาร ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) อาคารชั่วคราวเพื่อใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างอาคารถาวรหรืออาคารเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวที่มีกำหนดเวลาการรื้อถอน

ให้ระงับการดัดแปลงอาคารเพิ่มเติมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายในขณะนั้น รวมไปถึงการกระทำในอนาคตจนกว่าจะมีการดำเนินการให้ถูกต้อง อีกทั้ง แม้จะเป็นกรณีที่ดัดแปลงอาคารเสร็จสิ้นแล้ว แต่การกระทำดังกล่าวที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายก็ยังคงอยู่ คำสั่งดังกล่าวจึงยังคงมีผลบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตาม และอาคารของผู้ฟ้องคดีที่มีการดัดแปลงนั้นได้ใช้ประกอบกิจการร้านอาหารและให้คนเช่าพักอาศัยรายวัน อันเป็นการใช้อาคารเพื่อกิจการพาณิชย์กรรม อาคารพิพาทจึงไม่มีลักษณะเป็นอาคารชั่วคราวเพื่อใช้ประโยชน์ในการก่อสร้างอาคารถาวร หรืออาคารเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวที่มีกำหนดเวลาการรื้อถอนตามมาตรา ๗ (๗) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ การดัดแปลงอาคารของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับการยกเว้นหรือผ่อนผันไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการดัดแปลงอาคารพิพาท ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคาร และให้ดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตดัดแปลงอาคาร จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖/๒๕๔๙)

(๔) อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นกรณีเห็นว่าอาคารโดยอยู่ในสภาพที่อาจเป็นอันตรายหรือเป็นอันตรายร้ายแรง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มาตรา ๔๖<sup>๒๐</sup> กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการให้ดำเนินการแก้ไขอาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยหรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม หากผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง และถ้าอาคารนั้นอาจเป็นอันตราย

<sup>๒๐</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๖ ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยหรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการให้ดำเนินการแก้ไขตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ไม่มีปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และถ้าอาคารนั้นอาจเป็นภัยตรายเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นได้โดยให้นำมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

อย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยวางแนวทางปฏิบัติราชการในกรณีเช่นนี้ไว้ ดังตัวอย่างคดีต่อไปนี้

**อาคารใดอยู่ในสภาพที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้แก้ไขอาคารนั้นได้ หากไม่มีการแก้ไขอาคารตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้อำนาจออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารได้ก็ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าอาคารที่สั่งให้แก้ไขนั้น มีสภาพที่อาจเป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินด้วย ตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ**

ในคดีที่ผู้อำนวยการเขตแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้ตรวจสอบอาคารพิพาทซึ่งเกิดการทรุดตัวทำให้เสา คาน และผนังของอาคารแตกร้าว และเป็นเหตุให้อาคารข้างเคียงทรุดตัวไปด้วย ผู้อำนวยการเขตจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารที่ทรุดตัวทำการแก้ไขอาคาร รวมทั้งมีประกาศห้ามเข้าและใช้อาคารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งแต่มีหนังสือขอขยายระยะเวลาแก้ไขอาคาร เนื่องจากจำเป็นต้องวิเคราะห์ปัญหาและออกแบบในการแก้ไขอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีว่าจ้างให้บริษัท อ. ตรวจสอบอาคารพิพาท และได้รับรายงานว่าการทรุดตัวของอาคารเกิดจากฐานรากไม่แข็งแรง เห็นควรเสริมฐานราก แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขอาคารพิพาทแต่ประการใด ต่อมา คณะกรรมการนายช่างที่ผู้อำนวยการเขตแต่งตั้งรายงานว่า อาคารพิพาทเกิดรอยแตกร้าวที่โครงสร้าง เสา คาน และผนัง ซึ่งมีสภาพที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ซึ่งสอดคล้องกับบันทึกความเห็นของสำนักการโยธา (กองควบคุมอาคาร) ว่าอาคารพิพาทมีการทรุดตัวอยู่ตลอดเวลา ผู้อำนวยการเขตจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อปรากฏว่าอาคารของผู้ฟ้องคดีมีสภาพที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน เนื่องจากฐานรากของอาคารทรุดตัว โครงสร้าง เสา คาน และผนังแตกร้าว ผู้อำนวยการเขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขอาคารดังกล่าวได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง หากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และถ้าอาคารนั้นอาจเป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรง ผู้อำนวยการเขตย่อมมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นได้

ตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ประกอบกับผลการตรวจสอบของคณะกรรมการนายช่าง และสำนักการโยธา (กองควบคุมอาคาร) สอดคล้องกันว่า อาคารพิพาทอยู่ในสภาพที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ไม่มีความปลอดภัยที่จะพักอาศัย จึงถือว่าเป็นกรณีที่มีสภาพอาจเป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ทั้งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงสาเหตุปัญหาของการหลุดตัวของอาคารแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขอาคารพิพาท จนระยะเวลาล่วงเลยมานาน อีกทั้งอาคารพิพาทก็มีการหลุดตัวตลอดเวลา การที่ผู้อำนวยการเขตออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๐/๒๕๔๙)

**๑.๒ กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น**

ข้อพิพาทในกรณีนี้เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องต่างๆ ไว้แล้ว แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดอันเกี่ยวกับคดีพิพาทในลักษณะดังที่กล่าวข้างต้น ปรากฏว่าศาลปกครองได้วางหลักกฎหมายและหรือวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญ ดังนี้

ในการออกคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการโดยเคร่งครัด ในส่วนที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการให้โอกาสแก่ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอเพื่อประโยชน์ในการเตรียมตัวชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของตน ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมายตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง<sup>๒๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากไม่ดำเนินการเช่น

<sup>๒๐</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

นั้น ย่อมทำให้การออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากคำสั่งทางปกครองใดไม่ใช่คำสั่งที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งย่อมมีอำนาจที่จะทำคำสั่งโดยไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดได้นำบทกฎหมายตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานทางปกครองเป็นไปโดยโปร่งใสและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน มาปรับใช้ในคดีดังต่อไปนี้

**(๑) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ที่จะอยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยเคร่งครัด**

(๑.๑) ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกซึ่งเป็นเจ้าของอาคารพิพาทตั้งอยู่บนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งปรากฏหลักฐานตามใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีรายหนึ่ง ต่อมา นายกเทศมนตรีตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร เนื่องจากเห็นว่าอาคารพิพาทก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตและอาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน และมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาท เนื่องจากผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพิพาทบนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับอนุญาตและเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ผู้ฟ้องคดีบางรายอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ คณะกรรมการฯ วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๒<sup>๒๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ คำสั่งของนายกเทศมนตรีเป็นการสั่งตามอำนาจหน้าที่และให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกก่อสร้างอาคารพิพาทโดยมิได้รับอนุญาตและเป็นอาคารที่สร้างเสร็จแล้ว นายกเทศมนตรีจึงได้มีคำสั่งห้ามใช้อาคารพิพาทและมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ คำสั่งดังกล่าวของนายกเทศมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารนั้นมีลักษณะ

<sup>๒๒</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๒ หน้า ๙

เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕<sup>๒๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารไม่ได้มีบทบัญญัติถึงขั้นตอนและวิธีดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองอันเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น การเตรียมการและการดำเนินการของนายกเทศมนตรีเพื่อจัดให้มีคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้และรื้อถอนอาคารพิพาท จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อปรากฏว่า การเตรียมการและการดำเนินการของนายกเทศมนตรีเพื่อจัดให้มีคำสั่งดังกล่าว นายกเทศมนตรีมิได้แจ้งหรือเรียกผู้ฟ้องคดีไปสอบถามหรือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขออนุญาตแต่อย่างใดก่อนที่จะออกคำสั่งดังกล่าว จึงถือได้ว่า นายกเทศมนตรีไม่ได้ให้โอกาสเจ้าของอาคารพิพาทได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือซึ่งต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยตามมาตรา ๓๗<sup>๒๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ตามที่ปรากฏในคำสั่งมีการระบุเหตุผลในการ

---

<sup>๒๓</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการการอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒๔</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ

(๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง

(๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเอง หรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้ บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น

(ยังมีต่อหน้าถัดไป)



ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไว้เพียงว่า เป็นเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับอนุญาตในการก่อสร้างจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น โดยไม่มีข้อเท็จจริงอื่นอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าอาคารพิพาทมีสภาพเป็นภัยอันตรายอย่างไรจึงต้องห้ามใช้อาคาร และอาคารดังกล่าวไม่สามารถเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้อย่างไรจึงต้องให้รื้อถอนอาคาร คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖/๒๕๔๗)**

(๑.๒) ในคดีที่ปลัดอำเภอแห่งหนึ่งซึ่งเป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้ออกใบอนุญาตให้เอกชนจัดตั้งและดำเนินการสุสานและฌาปนสถานในพื้นที่พิพาทซึ่งมีหลักฐานเป็น น.ส. ๓ ก. และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ออกใบอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารในพื้นที่พิพาทดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกใบอนุญาตดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบริเวณพื้นที่พิพาทอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติและติดกับทางสาธารณประโยชน์ อีกทั้งในการออกใบอนุญาตไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนการออกคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย**ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างสุสานและฌาปนสถานดังกล่าวว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีคัดค้านการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างสุสานและฌาปนสถานนั้น ซึ่งปลัดอำเภอในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้นำหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไปประกอบการพิจารณาออกคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างสุสานและฌาปนสถานด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการ

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)

(๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักอยู่แล้วโดยไม่ต้องระบุอีก

(๓) เป็นกรณีต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒

(๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา หรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

พิจารณาทางปกครองและมีฐานะเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๕<sup>๒๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคำขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของเอกชนเป็นการขออนุญาตก่อสร้างอาคารสาธารณะ อันได้แก่ อาคารเกี่ยวเนื่องกับ สุสาน และ ฌาปนสถาน ซึ่งผู้ฟ้องคดีคัดค้านการก่อสร้างอาคารดังกล่าว สิทธิของผู้ฟ้องคดีย่อมจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งอนุญาตดังกล่าว การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ดำเนินการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน จึงถือได้ว่าปฏิบัติไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ดังนั้น คำสั่งออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๕๐)

**ข้อสังเกต** คดีนี้มีเอกชนรายหนึ่งเป็นผู้ยื่นคำขอออกใบอนุญาตจัดตั้งและก่อสร้างสุสานและฌาปนสถาน เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินการตามคำขอ เอกชนรายนั้นจึงเป็นผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวและเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวโดยตรง ส่วนผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ยื่นคำขอหรือมีส่วนร่วมในการยื่นคำขอดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว แต่เนื่องจากกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้คัดค้านการออกคำสั่งอนุญาตให้เอกชนจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และคัดค้านคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพิพาทดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้นำข้อคัดค้านของผู้ฟ้องคดีไปประกอบการพิจารณาออกคำสั่งอนุญาตตามคำขอของเอกชนรายนั้น ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้คัดค้านคำขอยังเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำสั่งอนุญาตดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง และการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำข้อคัดค้านของผู้ฟ้องคดีมาประกอบการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองนั้น ถือเป็นการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำผู้ฟ้องคดีเข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครอง ในฐานะเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๕ แห่ง

<sup>๒๕</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

"คู่กรณี" หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองนั้น และได้รับการคุ้มครองสิทธิตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งทางปกครองใดที่อาจจะกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสรายข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อน

(๑.๓) ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารพิพาทได้ก่อสร้างต่อเติมอาคารโดยเทพื้นคอนกรีตและทำกันสาดรูกำลังถนนสาธารณะและไม่ได้ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต่อมา มีการร้องเรียนผ่านหนังสือพิมพ์ ผู้อำนวยการเขตแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ได้ตรวจสอบและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขส่วนที่ต่อเติมให้ถูกต้อง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ผู้อำนวยการเขตจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างต่อเติมอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคารพิพาท และสั่งให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างที่ต่อเติมไว้ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากพื้นคอนกรีตและกันสาดนี้ได้มีการต่อเติมมาก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะซื้ออาคารพิพาทและน่าจะเป็นประโยชน์แก่ผู้สัญจรไปมา รวมทั้งบริเวณนั้นมีเอกชนหลายรายต่อเติมอาคารแต่ผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใดๆ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย**ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองว่า เมื่อมีการร้องเรียน เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตได้ไปตรวจสอบบริเวณพิพาทแล้วพบว่าอาคารพิพาทมีการก่อสร้างต่อเติมสิ่งปลูกสร้างรูกำลังถนนสาธารณะ จึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้ถูกต้อง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ผู้อำนวยการเขตจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างต่อเติมอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในอาคารพิพาท และรื้อถอนอาคารในส่วนที่รูกำลังถนนสาธารณะ ซึ่งก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว จึงฟังได้ว่า ผู้อำนวยการเขตได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง<sup>๒๖</sup> ประกอบกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว ศาลพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๒/๒๕๔๘)

<sup>๒๖</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๗ ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี

(๒) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิตามกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกมาบังคับแก่บุคคลนั้นย่อมไม่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้นั้นได้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเล้าไก่ซึ่งมีลักษณะเป็นอาคารไม้ชั้นเดียว หลังคามุงด้วยจาก ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ที่ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อมา นายกเทศมนตรีตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เห็นว่า เล้าไก่ดังกล่าวเป็นอาคารประเภทหนึ่งซึ่งปลูกสร้างในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและก่อสร้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ จึงมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารด้วยเหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีทำสวนและเลี้ยงไก่โดยเจ้าของอาคารไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีมีคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการใดๆ ด้วยเหตุผลว่าอาคารดังกล่าวอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวเพราะเห็นว่าเล้าไก่ไม่ใช่อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และตามหมู่บ้านทั่วไปก็ได้สร้างเล้าไก่ลักษณะเช่นนี้มานานแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องขอแบบแปลนหรือขออนุญาตก่อสร้าง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่ได้บุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เพราะที่ดินที่ตั้งของเล้าไก่ ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อมาโดยชอบและครอบครองต่อเนื่องจากเจ้าของเดิมซึ่งได้บุกรุกเบิกแผ้วถางที่ดินแปลงพิพาทมาก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยมิได้แจ้งการครอบครองแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้ว่าคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารจะเป็นคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่ในประเด็นของมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะทำคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น ศาลเห็นว่า มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดไว้เพื่อใช้บังคับสำหรับคำสั่งทางปกครองที่ “อาจกระทบถึงสิทธิ” ของคู่กรณี จึงไม่ได้หมายความว่าคำสั่งทางปกครองทั้ง

---

ถ้าคำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาดอันเห็นได้ชัดว่าเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี ให้แก่เจ้าหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง

หมดทุกประเภท ดังนั้น หากคำสั่งทางปกครองใดไม่ใช่คำสั่งที่อาจกระทบถึงสิทธิคู่กรณีแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ย่อมมีอำนาจที่จะทำคำสั่งโดยไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว ส่วนคำสั่งทางปกครองใดอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีหรือไม่ ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะต้องเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองหรือคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีไว้แล้วหรือไม่ หรือมีการรับรองสิทธิจากเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายหรือไม่ เป็นต้น หากสิทธิดังกล่าวของคู่กรณีได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายหรือจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือจากการได้รับอนุญาตดังกล่าวของคู่กรณี อาจได้รับความกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครองของตน เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เสียก่อน จึงจะออกคำสั่งได้ แต่หากผู้ที่รับคำสั่งทางปกครองนั้น หาได้มี “สิทธิ” ตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับแก่ผู้นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งย่อมพิจารณาออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จะเห็นได้ว่า การใช้ อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายนี้ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองบังคับกับผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดหรือละเว้น การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย คู่กรณีจึงหาได้มีสิทธิที่จะได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายหรือจากการได้รับอนุญาต อันอาจถูกกระทบสิทธิแต่อย่างใด เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงอาจออกคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อนายกเทศมนตรีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นการฝ่าฝืน บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ผู้ฟ้องคดีจึงหาได้มีสิทธิที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมาย และการก่อสร้างอาคารดังกล่าวเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ นายกเทศมนตรีจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารได้ทันที โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารและคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารจึงชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๘/๒๕๔๙)

**ข้อสังเกต** จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖/๒๕๔๗ ที่ อ.๑๕๒/๒๕๔๘ และ ที่ อ.๒๔๘/๒๕๔๙ พบว่า คดีทั้งสามมีลักษณะข้อพิพาทอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างหรือดัดแปลงต่อเติมอาคารพิพาทโดยไม่ได้อ

รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ต่อมา เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบแล้วมีคำสั่งตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างหรือดัดแปลงต่อเติมอาคารพิพาท มีคำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารพิพาท และมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทเนื่องจากบกพร่องหรือรुकล้าที่สาธารณะ ซึ่งทั้งสามกรณีเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวจึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่ง ในการนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีทั้งสามแตกต่างกัน กล่าวคือ คดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖/๒๕๔๗ (ก่อสร้างอาคารบนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) และที่ อ.๑๕๒/๒๕๔๘ (ก่อสร้างต่อเติมอาคารรูกล้าถนนสาธารณะ) ศาลวินิจฉัยในกระบวนการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยเห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้น เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เสียก่อน ถ้าไม่ปฏิบัติเช่นนี้ถือว่าคำสั่งที่ออกมาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๘/๒๕๔๘ (ก่อสร้างเล่าไก่ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) นั้น ศาลเห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน แต่ศาลได้วินิจฉัยความเป็นผู้มี “สิทธิ” ตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายที่จะก่อสร้างอาคารในที่ดินที่ตั้งอาคารหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพิพาทลงบนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเพราะบกพร่องที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งถือเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำผิด เป็นผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายจึงไม่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะโต้แย้งคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาท เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งทางปกครองนั้นจึงไม่จำเป็นต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เสียก่อน

### ๑.๓ กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยสภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน ฝ่ายปกครองย่อมต้องมีดุลพินิจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจดังกล่าวมิได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หากแต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องเป็นไป

โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายถึง ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริงและต้องใช้โดยชอบด้วยเหตุผลเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หากไม่เป็นเช่นนั้น ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักดุลพินิจดังกล่าวมาปรับใช้ในคดีดังต่อไปนี้

**การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวินิจฉัยว่าลักษณะของการกระทำใดเป็นการซ่อมแซม หรือการรื้อถอน หรือการก่อสร้างอาคาร นั้น จะต้องพิจารณาจากลักษณะของการกระทำตามที่นิยามไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แม้นิยามดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับความเข้าใจโดยทั่วไปก็ตาม**

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารได้ซ่อมแซมอาคารพิพาทโดยรื้อถอนประตูด้านหน้าและด้านข้างออก รวมทั้งรื้อหลังคาสังกะสี ถอนเสาบ้าน และทำฐานรากของบ้านใหม่ เมื่อปักเสาเสร็จจึงนำโครงหลังคาและสังกะสีเก่ามาติดตั้งเหมือนเดิม แต่นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เห็นว่าการกระทำดังกล่าวมิใช่การซ่อมแซมแต่เป็นการรื้อถอนอาคาร จึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตรื้อถอนอาคาร สั่งระงับการรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร และสั่งให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างดัดแปลงอาคาร ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีมติยกอุทธรณ์ด้วยเหตุผลว่า การซ่อมแซมอาคารของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการรื้อถอนโครงสร้างออกทั้งหมดแล้วก่อสร้างใหม่ ถือเป็นการรื้อถอนและก่อสร้างอาคารตามคำนิยามในมาตรา ๔<sup>๒๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงฟ้องศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** อาคารพิพาทเป็นอาคารไม้ชั้นเดียว มีสภาพทรุดโทรมมาก เสาทุกต้นไม่อยู่ในสภาพมั่นคงในการใช้งาน เสาบางต้นขาดวิน

<sup>๒๗</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ก่อสร้าง” หมายความว่า สร้างอาคารขึ้นใหม่ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการสร้างขึ้นแทนของเดิมหรือไม่

“ซ่อมแซม” หมายความว่า ซ่อมหรือเปลี่ยนส่วนต่างๆ ของอาคารให้คงสภาพเดิม

“รื้อถอน” หมายความว่า รื้อส่วนอันเป็นโครงสร้างของอาคารออกไป เช่น เสา คาน ดง หรือส่วนอื่นของโครงสร้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

โยกคลอน ไม้ผุหมด คานผุ สังกะสีมุงหลังคาเป็นรูรั่วแทบทุกแผ่น การซ่อมต้องถอดเสาเพื่อเปลี่ยนและตั้งให้ตรง โครงประตูซึ่งติดกับเสาต้องถอดออก รวมทั้งต้องถอดหลังคา กับ คานด้วย ถ้าไม่ถอดก็ซ่อมไม่ได้ เมื่อซ่อมโดยการถอดประตู หลังคา คาน และเสา การกระทำดังกล่าวเป็นการดำเนินการในลักษณะของการรื้อถอนอาคารตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ที่กำหนดว่า “การรื้อถอนเป็นการรื้อส่วนอันเป็นโครงสร้างของอาคารออกไป เช่น เสา คาน ตง หรือส่วนอื่นของโครงสร้าง” และยังมีลักษณะเป็นการ “ก่อสร้าง” อาคารใหม่เพราะสร้างอาคารขึ้นใหม่แทนของเดิมแม้จะใช้วัสดุเดิมบางส่วนก็ตาม ลักษณะเช่นนี้หาใช่เป็นการซ่อมแซมหรือเปลี่ยนส่วนต่างๆ ของอาคารให้คงสภาพเดิมตามความหมายของคำว่า “ซ่อมแซม” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แต่อย่างใดไม่ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗/๒๕๔๖)

**๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)**

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) ปรากฏหลักกฎหมายและหรือวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญ ดังนี้

**(๑) กรณีที่กฎหมายกำหนดมาตรการในการบังคับให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายแก้ไขการปฏิบัติให้ถูกต้องโดยมีระดับความหนักเบาของมาตรการไว้ เมื่อผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการในขั้นต้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาใช้มาตรการบังคับซึ่งมีระดับความหนักเบาของมาตรการที่สูงขึ้นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การที่ยังคงออกคำสั่งซ้ำให้ใช้มาตรการเดิมซึ่งไม่ได้ผลถือเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ**

ในคดีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีคำสั่งหลายครั้งให้เจ้าของอาคารที่ก่อสร้างฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้อง แต่เจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่เปลี่ยนคำสั่งเพื่อเพิ่มมาตรการใดๆ อีก เจ้าของอาคารพิพาทก็ยังคงเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารข้างเคียงกับอาคารพิพาทเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ดำเนินการใดๆ เพื่อให้เป็นไป



ตามคำสั่งดังกล่าว จึงฟ้องศาลขอให้มีคำสั่งให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลดำเนินการตามกฎหมายกับอาคารพิพาท

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการกับอาคารที่ก่อสร้างฝ่าฝืนบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินการไว้ กล่าวคือ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งระงับการก่อสร้างและห้ามบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และมีคำสั่งให้แก้ไขอาคารให้ถูกต้องภายในกำหนดเวลา หากเจ้าของอาคารไม่ดำเนินการภายในกำหนด มาตรการขั้นต่อไป คือ การสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นภายในกำหนด หากยังไม่มีการปฏิบัติตามอีก เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการให้มีการรื้อถอนอาคารหรือยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามนัยมาตรา ๔๒<sup>๒๘</sup> มาตรา ๔๓<sup>๒๙</sup> และมาตรา ๖๗<sup>๓๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจ

<sup>๒๘</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๒ หน้า ๙

<sup>๒๙</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๓ ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองโดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้

วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินนั้นคืนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการรื้อถอน ให้ทรัพย์สินหรือเงินนั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>๓๐</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

พบว่า มีการก่อสร้างอาคารผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตแล้วเพียงแต่มีคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้องตามกฎหมายซ้ำกันหลายครั้ง โดยไม่ได้ดำเนินการบังคับเพื่อให้เจ้าของอาคารดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว และปัจจุบันอาคารพิพาทก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข จึงถือได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมการก่อสร้างอาคาร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗/๒๕๔๘)

(๒) เมื่อมีการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือรื้อถอนอาคารดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งก่อนออกคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาให้ได้ว่าส่วนที่กระทำการฝ่าฝืนนั้นสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมายได้หรือไม่ หากมิได้พิจารณาในเรื่องดังกล่าวย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และหากมีการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาใช้มาตรการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้มีการดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือรื้อถอนอาคารตามคำสั่ง หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้อำนวยการเขตแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่า อาคารข้างเคียงได้ต่อเติมด้านหลังอาคารจนชิดติดกับอาคารของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และรुकล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตได้ตรวจสอบอาคารดังกล่าวแล้วเห็นว่าเป็นจริง จึงมีคำสั่งระงับการก่อสร้างดัดแปลงอาคาร คำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในอาคารพิพาท และคำสั่งให้รื้อถอนอาคารในส่วนที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้อง แต่เจ้าของอาคารพิพาทไม่ดำเนินการตามคำสั่งและได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตมิได้ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขอาคารดังกล่าว

---

มาตรา ๖๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ วรรคสอง หรือฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๔ หรือมาตรา ๔๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนยังต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินสามหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง

จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลขอให้สั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขตปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ข้อ ๗๖ (๔) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่า “ห้องแถว ตึกแถว อาคารพาณิชย์ โรงงานอุตสาหกรรม และอาคารสาธารณะ จะต้องมิต่างโดยปราศจากสิ่งปกคลุมเป็นทางเดินหลังอาคารได้ถึงกันกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร” เมื่อปรากฏว่า เจ้าของอาคารพิพาทต่อเติมอาคารด้านหลังโดยไม่เว้นที่ว่างเป็นทางเดินหลังอาคาร อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อข้อบัญญัติดังกล่าวอย่างชัดเจน โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการต่อเติมอาคารนั้นได้รื้อล้าที่ดินแปลงอื่น หรือมีสภาพที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินหรือไม่ และเป็นกรณีที่ ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนส่วนที่ ต่อเติมโดยไม่ถูกต้องได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ อย่างไรก็ดี เมื่อปรากฏว่าเจ้าของอาคารไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคารส่วนที่พิพาทตามคำสั่ง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคารส่วนดังกล่าว การกระทำของเจ้าพนักงานท้องถิ่นถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘/๒๕๔๙)

**๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำการหรือละเว้น กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕)**

การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีคำสั่งจับกุม และกักขังผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนอาคาร ตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑)<sup>๓๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ต้องเป็นกรณีที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองครบถ้วนทุกขั้นตอนแล้ว การที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองขัดขวางการเข้ารื้อถอนอาคารของเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ชอบที่จะใช้กำลังเข้าดำเนินการได้ตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๓<sup>๓๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

<sup>๓๑</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒๙ หน้า ๒๘

<sup>๓๒</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๘ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง ทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

เมื่อไม่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงไม่อาจใช้สิทธิร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลดังกล่าวได้

ในคดีที่นายกเทศมนตรีนครแห่งหนึ่ง (ผู้ร้อง) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีคำสั่งให้ผู้ถูกร้องซึ่งก่อสร้างโรงจอดรถและรั้วโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ให้ระงับการก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๔๐ (๑) ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคารตามมาตรา ๔๐ (๒) และให้รื้อถอนอาคารให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ผู้ถูกร้องเพิกเฉย นายกเทศมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวเอง แต่ผู้ถูกร้องขัดขวางมิให้เข้าทำการรื้อถอน นายกเทศ

---

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(ยังมีต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

มาตรา ๖๐ เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา ๕๙ การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้

มาตรา ๖๓ ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้

มนตรีจึงร้องต่อศาลขอให้มีการสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกร้องตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จะบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ก็ตาม แต่เนื่องจากมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่า “ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามที่กำหนดในกฎหมายนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายนี้แทนก็ได้” ดังเช่นมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ฉะนั้น นายกเทศมนตรีมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่า นายกเทศมนตรีมีคำสั่งตามมาตรา ๕๒ ให้ผู้ถูกร้องรื้อถอนอาคารพิพาทให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับคำสั่ง แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้ถูกร้องเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร นายกเทศมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารเอง แต่ไม่สามารถเข้าทำการรื้อถอนอาคารได้ เนื่องจากผู้ถูกร้องปิดประตูรั้วบ้านและยื่นบริเวณประตูรั้วมิให้เจ้าหน้าที่เข้าทำการรื้อถอนโรงจอดรถและรั้วดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าทำการรื้อถอนอาคารได้ แสดงว่าผู้ถูกร้องในฐานะผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองขัดขวางการบังคับทางปกครอง นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้ร้องขอที่จะใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครอง แต่หาได้กระทำการใดๆ อันสมควรแก่เหตุเพื่อเข้าไปทำการรื้อถอนอาคารพิพาทตามมาตรการบังคับทางปกครองไม่ แสดงว่านายกเทศมนตรียังมิได้ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่นายกเทศมนตรีจะมีสิทธินำคดีมาร้องต่อศาลขอให้มีการสั่งจับกุมและกักขังผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องเป็นกรณีที่นายกเทศมนตรีได้ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยครบถ้วนทุกขั้นตอนก่อนเมื่อปรากฏว่านายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมิได้ดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวโดยถูกต้องครบถ้วน นายกเทศมนตรีจึงยังไม่มีสิทธิร้องขอให้ศาลออกคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกร้องได้ ศาลพิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๔/๒๕๕๙)

ภาคผนวก

ดัชนีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

พ.ศ. ๒๕๔๖

| ลำดับ<br>ที่ | เลขคดีแดง | ผู้ฟ้องคดี         | ผู้ถูกฟ้องคดี                                                                                                                                                 | หน้า |
|--------------|-----------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ๑.           | อ.๑๗/๒๕๔๖ | นางสาววิไล อึ้งอมร | เทศบาลเมืองชุมแสง ที่ ๑<br>นายกเทศมนตรีเมืองชุมแสง ที่ ๒<br>คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขต<br>เทศบาล หรือเขตราชการส่วนท้องถิ่น<br>อื่นในจังหวัดนครสวรรค์ ที่ ๓ | ๒๗   |

พ.ศ. ๒๕๔๗

| ลำดับ<br>ที่ | เลขคดีแดง  | ผู้ฟ้องคดี                                                    | ผู้ถูกฟ้องคดี                                                                                                          | หน้า |
|--------------|------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ๑.           | อ.๒๔/๒๕๔๗  | นายเอกกมล สายจันทร์<br>ที่ ๑<br>นางโกสุมภ์ สายจันทร์<br>ที่ ๒ | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสัน<br>ผีเสื้อ (ประธานกรรมการบริหารองค์<br>การบริหารส่วนตำบลสันผีเสื้อ เดิม)                  | ๕    |
| ๒.           | อ.๓๖/๒๕๔๗  | นางทองลา พรหมยศ<br>กับผู้ฟ้องคดีร่วม<br>( รวม ๖ ราย )         | นายกเทศมนตรีตำบลชมพู                                                                                                   | ๑๙   |
| ๓.           | อ.๑๕๑/๒๕๔๗ | นายณรงค์ ใจเพชร                                               | ผู้อำนวยการเขตบางพลัด ที่ ๑<br>คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ใน<br>เขตกรุงเทพมหานคร ที่ ๒<br>ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๓ | ๑๔   |

## พ.ศ. ๒๕๔๘

| ลำดับ<br>ที่ | เลขคดีแดง  | ผู้ฟ้องคดี             | ผู้ถูกฟ้องคดี                                                                                                        | หน้า |
|--------------|------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ๑.           | อ.๓๗/๒๕๔๘  | นางลัดดาวัลย์ ศรีสุกใส | นายกองค์การบริหารส่วนตำบล<br>โพไร่หวาน (องค์การบริหารส่วน<br>ตำบลโพไร่หวาน) ที่ ๑<br>ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไกรเพชร ที่ ๒ | ๒๘   |
| ๒.           | อ.๑๔๕/๒๕๔๘ | นางสาวบารมี หิรัญอร    | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำลูกกา<br>(ประธานกรรมการบริหารองค์การ<br>บริหารส่วนตำบลลำลูกกา เดิม)                       | ๑๑   |
| ๓.           | อ.๑๕๒/๒๕๔๘ | นางนาวัน แจ่มกระจ่าง   | ผู้อำนวยการเขตหลักสี่ ที่ ๑<br>กรุงเทพมหานคร ที่ ๒                                                                   | ๒๓   |

## พ.ศ. ๒๕๔๙

| ลำดับ<br>ที่ | เลขคดีแดง | ผู้ฟ้องคดี                 | ผู้ถูกฟ้องคดี                                                                                                                                                                             | หน้า |
|--------------|-----------|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ๑.           | อ.๑๓/๑๕๔๙ | นายสัมพันธ์<br>รอดประดิษฐ์ | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเชิง<br>ทะเล (ประธานกรรมการบริหารองค์<br>การบริหารส่วนตำบลเชิงทะเล)<br>ที่ ๑<br>คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ใน<br>เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<br>จังหวัดภูเก็ต ที่ ๒ | ๗    |
| ๒.           | อ.๓๖/๒๕๔๙ | นายประสิทธิ์ กิจเสมอใจ     | ผู้อำนวยการเขตพระนคร ที่ ๑<br>คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ใน<br>เขตกรุงเทพมหานคร ที่ ๒                                                                                                        | ๑๕   |



| ลำดับ<br>ที่ | เลขคดีแดง  | ผู้ฟ้องคดี                  | ผู้ถูกฟ้องคดี                                                                                                                     | หน้า |
|--------------|------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ๓.           | อ.๑๑๘/๒๕๔๙ | นายฉลาด รัตมิตอง            | ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๑<br>ผู้อำนวยการเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย<br>ที่ ๒<br>นายพิชัย ศรีทองคำ ที่ ๓<br>นายผิน เอื้ออัมพร ที่ ๔ | ๓๐   |
| ๔.           | อ.๒๒๖/๒๕๔๙ | นางสาวนภวรรณ<br>อนุรักษ์กุล | กรุงเทพมหานครที่ ๑<br>คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ใน<br>เขตกรุงเทพมหานคร ที่ ๒<br>ผู้อำนวยการเขตทวีวัฒนา ที่ ๓                        | ๑๒   |
| ๕.           | อ.๒๔๘/๒๕๔๙ | นายชัยวัฒน์ ชัยสุวรรณ       | นายกเทศมนตรีตำบลชมพู ที่ ๑<br>คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์<br>จังหวัดลำปาง ที่ ๒                                                      | ๒๔   |
| ๖.           | อ.๒๘๐/๒๕๔๙ | นายไพโรจน์<br>บุญอเนกทรัพย์ | ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๑<br>คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ใน<br>เขตกรุงเทพมหานครที่ ๒<br>ผู้อำนวยการเขตบางนา ที่ ๓               | ๑๗   |
| ๗.           | อ.๒๘๔/๒๕๔๙ | นายกเทศมนตรี<br>นครพนบุรี   | นางมาลี มากเมือง                                                                                                                  | ๓๒   |

พ.ศ. ๒๕๕๐

| ลำดับ<br>ที่ | เลขคดีแดง | ผู้ฟ้องคดี                                             | ผู้ถูกฟ้องคดี                                                                                                                                                                                                                                                                                      | หน้า |
|--------------|-----------|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| ๑.           | อ.๔๔/๒๕๕๐ | นายสำรอง น้ำเพชร<br>กับผู้ฟ้องคดีร่วม<br>(รวม ๒๑๐ ราย) | ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่ง<br>อำเภอสามร้อยยอด ที่ ๑<br>ผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์<br>ที่ ๒<br>นายกองค์การบริหารส่วนตำบล<br>สามร้อยยอด (ประธานกรรมการ<br>บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล<br>สามร้อยยอด เดิม) ที่ ๓<br>นายดวงแข แสงสุข ที่ ๔<br>บริษัท เทียนชัยพร้อมเพอร์ดี จำกัด<br>ที่ ๕ | ๒๑   |

## ที่ปรึกษา

|               |       |                            |
|---------------|-------|----------------------------|
| นางสาวพรทิพย์ | ทองดี | เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง |
|---------------|-------|----------------------------|

## ประธานคณะทำงาน

|          |          |                                       |
|----------|----------|---------------------------------------|
| นางสมฤดี | ธัญญสิริ | ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง |
|----------|----------|---------------------------------------|

## คณะทำงาน

|                 |               |                                      |
|-----------------|---------------|--------------------------------------|
| นางจิตผ่อง      | อภัยสันติพงษ์ | ผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์คดีปกครอง ๔ |
| นายธีระวัช      | ดำขำ          | พนักงานคดีปกครอง ๕                   |
| นายแซน          | โชติประสาท    | พนักงานคดีปกครอง ๕                   |
| นายกมล          | แจ่มสุข       | พนักงานคดีปกครอง ๔                   |
| นางสาวพัชรินทร์ | เกษมวิลาวัณย์ | พนักงานคดีปกครอง ๔                   |
| นางสาวกนกวรรณ   | อิทธิวิภาต    | พนักงานคดีปกครอง ๓                   |

## ผู้รับผิดชอบดำเนินการ

|            |               |                                      |
|------------|---------------|--------------------------------------|
| นางจิตผ่อง | อภัยสันติพงษ์ | ผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์คดีปกครอง ๔ |
|------------|---------------|--------------------------------------|