

ความเห็นส่วนตน
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๘

วันที่ ๘ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลปกครองสูงสุด

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

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

นายสมชาย สิงห์โต (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) นางลำพิ่ง สิงห์โต (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) และนายอุทัย สิงห์โต (ผู้ฟ้องคดีที่ ๓) ยื่นฟ้องนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดงลิงชัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และบริษัท ซีอาร์ซี พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครองกลางว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบนโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๒๐๓๘ เลขที่ดิน ๖ (เลขที่ดินเดิม ๑๕๕) ตำบลดงลิงชัน อำเภอเมืองสระบุรี จังหวัดสระบุรี เนื้อที่ ๘๔ ตารางวา ต่อมามีการแบ่งแยกและปลูกสร้างบ้านพักอาศัยขายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การแบ่งแยกโฉนดที่ดินดังกล่าวมีการนำที่ดินแปลงโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๕ (๖๑) มาทำเป็นถนนกว้าง ๖ เมตร ภายในที่ดินจัดสรรเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกันของที่ดินทั้ง ๔๑ แปลง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและบริวารใช้ถนนดังกล่าวเป็นทางสัญจรเข้าออกสู่ทางสาธารณประโยชน์ โดยสงบเปิดเผยมาตลอดเวลาประมาณ ๒๕ ปี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินทั้ง ๔๑ แปลง และที่ดินแปลงอื่นโดยรอบ รวม ๖๘ แปลง ขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมขนาดใหญ่ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้รับใบอนุญาตเลขที่ ๐๕๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ รวมเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ และสร้างอาคารทับทางสัญจรตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๕ (๖๑) เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ร้องเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงแก้ไขแบบการก่อสร้างโดยเว้นบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่ยังคงก่อสร้างอาคารปิดล้อมและทับทางสัญจรสร้างความลำบากในการ

สัญญา ๒๒๖ บดบังทัศนียภาพ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญทำลายสภาพแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๖ ร้องเรียนขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขปัญหาและตรวจสอบการออกใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบแล้วแจ้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ที่ดินแปลงดังกล่าว เจ้าของที่ดินเดิมแบ่งแยกก่อนมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ จึงไม่เป็นที่ดินจัดสรรที่อยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และไม่ปรากฏว่าเจ้าของเดิมจดทะเบียนยกถนนในหมู่บ้านเป็นทางสาธารณะหรือให้ตกเป็นภาระจำยอม การออกใบอนุญาตก่อสร้างชอบด้วยกฎหมายแล้ว ไม่อาจมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารได้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ทางสาธารณูปโภคจึงต้องอยู่ในบังคับ ข้อ ๓๐ การพิจารณาออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องพิจารณาตามกฎหมายจัดสรรที่ดิน นอกจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างอาคารห้างสรรพสินค้าเป็นอาคารสูง ๒ ชั้น เพื่อใช้เป็นอาคารพาณิชย์กรรม ค้าปลีก - ค้าส่ง ภัตตาคาร สำนักงาน โรงมหรสพ ห้างสรรพสินค้า และลานจอดรถ อาคารดังกล่าวจึงเป็นอาคารพาณิชย์กรรมขนาดใหญ่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๗๙ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ข้อ ๑ (๑๒) ซึ่งอยู่ในบังคับที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด อีกทั้งการก่อสร้างอาคารไม่ชอบด้วยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดสระบุรี พ.ศ. ๒๕๕๔ เพราะเป็นการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ในพื้นที่สีชมพู (ที่ดินประเภทชุมชน) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างและดัดแปลงอาคาร จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลปกครองกลาง ต่อมาศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนอาคารภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๒ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการจัดให้มีการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ (๒) ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง" เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนแน่นอนส่งผลให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับไม่อาจทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตนและไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นการเปิดช่องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายโดยไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่เป็นองค์ประกอบของความผิดอาจส่งผลให้ผู้ฝ่าฝืนต้องรับโทษทางอาญาดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง" จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ (๓)

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง" ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ (๓) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่คำร้องในส่วนที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง" ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๓) หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๓) เป็นบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยให้มีหน้าที่รับผิดชอบต่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวม เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาประเทศ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง จึงไม่มีกรณีที่มาตรา ๔๐ ดังกล่าว จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๓) ศาลจึงไม่วินิจฉัยประเด็นนี้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว

(๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

(๓) พิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งตาม (๑)

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมและคล่องตัวยิ่งขึ้น เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนการดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร แทนการขออนุญาต เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับการตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ปรับปรุงบทกำหนดโทษ อัตราโทษ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีให้เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจและลักษณะของการกระทำความผิด และปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นหรือให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะและป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากอาคารที่ไม่ได้มาตรฐาน จึงได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งในการควบคุมอาคารได้

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีข้อโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง" เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนแน่นอนส่งผลให้ผู้ตกอยู่ภายใต้บังคับไม่อาจทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตนและไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นการเปิดช่องให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายโดยไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่เป็นองค์ประกอบของความผิดอาญาอาจส่งผลให้ผู้ฝ่าฝืนต้องรับโทษทางอาญา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า อาคารเป็นสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่ที่มีผู้คนเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องจำกัดสิทธิของผู้ที่จะดำเนินการก่อสร้างด้วยการเข้าไปควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด หากพบว่า

มีผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงได้กำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะเป็นผู้สั่งระงับการกระทำการเกี่ยวกับอาคารที่กระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย สั่งห้ามเข้าไปใช้ประโยชน์ในอาคาร สั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้อง หรือสั่งให้รื้อถอนอาคารเพื่อความปลอดภัยของประชาชน การที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ ได้บัญญัติถ้อยคำว่า "หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง" เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถนำกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารมาพิจารณาและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องดังกล่าวย่อหมายถึงความถึงแต่เฉพาะกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่มุ่งคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชนจากการก่อสร้างที่ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานหรืออาจเกิดความไม่ปลอดภัยตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น แม้บทบัญญัติมาตรา ๔๐ ดังกล่าวอาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของเจ้าของอาคารในการก่อสร้างตามที่ตนประสงค์อยู่บ้าง แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของผู้เป็นเจ้าของอาคารดังกล่าวกับความปลอดภัยสาธารณะ เช่น ความปลอดภัยของผู้ใช้อาคารหรือผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้สัญจรผ่านไปมาแล้ว ประโยชน์สาธารณะดังกล่าวย่อมมีน้ำหนักมากกว่า อีกทั้งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๓ ทวิ ก็ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องแจ้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตก่อสร้างให้ผู้ขออนุญาตทราบด้วยแล้ว ซึ่งหากผู้ขออนุญาตไม่เห็นด้วยกับคำสั่งใดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งและฟ้องคดีต่อศาลได้ กรณีจึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง" ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เป็นองค์ประกอบความผิดในทางอาญาตามมาตรา ๖๗ กรณีผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อสิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญา หรือหลักไม่มีความผิดไม่มีโทษ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า การกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบในทางอาญานั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองถึงสิทธิของบุคคลว่า บุคคลไม่ต้องรับผิดชอบในทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมาย ที่ใช้อยู่ในเวลากระทำการนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมาย ที่ใช้ในขณะกระทำการนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ดังนั้น บุคคลจะต้องรับโทษในทางอาญาก็ต่อเมื่อมีกฎหมาย บัญญัติความผิดไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมาย การที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ บัญญัติให้การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการตาม (๑) - (๓) มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ และหากเจ้าของอาคารไม่รื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ ต้องรับโทษทางอาญาตามมาตรา ๖๖ ทวิ ซึ่งถ้อยคำที่ว่า “หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” ถือว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้อย่างครอบคลุม โดยไม่ จำต้องนำกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้อีก จึงเป็น การบัญญัติกฎหมายไว้โดยชัดแจ้งว่าให้นำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการควบคุมอาคารด้วย มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนแน่นอนดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้าง อีกทั้งการบังคับใช้บทบัญญัติ มาตรา ๔๐ ดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ต้องนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น มาประกอบการ พิจารณาและแจ้งให้เจ้าของอาคารทราบเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องด้วยแล้ว การดำเนินการของ เจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวจึงอยู่ในขอบเขตของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่อาจใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ได้แต่อย่างใด พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง” จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้าย อาคาร โดยฝ่าฝืนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง" ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ